序言

國家之強弱，胥視乎政治之是否清明。國土之大小與物產之多少尚其次也。蓋政治清明，則人盡其才，百廢俱興，此文王以百里而興周，英倫以三島而霸世也。吾國地大物博，代有英才；然國家至今猶未富強者，良以官僚政治（Bureaucracy）之貪污無能有以致之。清末鄭觀應在其盛世危言中有云：「今之巧宦，莫妙於陽避處分，陰濟奸貪。一事不為，而無惡不作，上貽國計，下剝民生。但能博上官之歡心，得同僚之要譽，則天變不足畏，人言不足恤，民怨不足憂，作官數年，而家富身肥，囊橐纍纍然數十金在握矣。於是上司薦之曰幹員，同僚推之曰能吏。小民之受其魚肉者，雖痛心疾首，箝口側目而無可如何也。」此實為當前官僚政治最切實之寫照。抗戰以來，國人深惡官僚政治之禍國殃民，羣起口誅筆伐，極盛一時，然未幾言皆銷沉；而彼醜更變本加厲矣。吾人欲加強戡亂建國，必先剷除官僚政治。然後實事求是，納物於軌，國家前途始有望也。爰集年來論究官僚政治之文章五十餘篇，擇選卅七篇編為是集，藉資國人參考。書中若干篇題目為醒目計，間有修改，請原著者惠予諒宥，其內容則未變一字也。

本書承黨國元老于院長親予題字，謹此誌謝。

民國卅七年八月陳中民識於南京

官僚政治批判目次

官僚政治批判

李纘錚

一　甚麼是官僚主義

官不是壞字眼。周禮：「設官分職」。意思是執行國家政令的公務員。僚也不是壞字眼。書經：「百僚師師」，作朋字解。官僚更不是壞名詞。含有官吏羣的意義，不算怎麼討厭。而所以令人深痛惡絕者，在其內涵的官僚主義。

什麼是官僚主義？很難有一定的界說，大概指虛僞粉飾、假公濟私作威作福的貪酷腐敗作風而言。譯英文則爲mandorism。此字只適用於東方幾國，有人說是滿大人三字之轉音，可再重譯爲滿大人主義，是絕對不負責任的貪污政治。原來滿清一代，吏治最爲惡劣。嘉慶朝和坤抄家，單珊瑚一項，多至七十餘盆。全部贓物，總値四萬萬兩。所有咸同以後的變亂，幾乎都以「官逼民反」爲口實。蒲松齡，聊齋誌異中的夜叉國。看題目便知是諷刺的寓言。地下官的定義爲：「見者側目立，觀者側目視。堂上一呼，堂下百諾，此名爲官。」紀曉嵐，閱微草堂筆記，則譏當時的紹興師爺爲四救先生，因爲他們的信條爲：「救生不救死，救大不救小，救新不救舊，救官不救民」。梁任公飲冰室文集說：「試執途人而問之曰：「能殺雞否」？曰：「不能」！「能作官否」？則曰「能」」。充分表現出國民輕視官僚的心理。描寫得最利害，最痛快淋漓者，莫如清末李伯元所著官場現

形記序文的前半段。照版直抄，並爲加新式標點如次：

「官之位，高矣！官之名，大矣！官之威，重矣！——五尺童子，皆能知之。

古之人：士農工商，分爲「四民」；各事其事，各業其業，上無所擾，下亦無所爭，其後選舉之法興，則登進之途雜；士廢其讀，農廢其耕，工廢其技，商廢其業，皆注意於「官」之一字。蓋官者：有士，農，工，商之利；而無士，農，工，商之勞者也。

天下愛之至深者，謀之必善，慕之至切者，求之必工，於是乎有脂韋滑稽者，有夤緣奔競者，而官之流品已極紊亂！

限資之例，始於漢代，定以十等，乃得爲吏；開捐納之先路，導輸助之濫觴。所謂：「衣食足而知榮辱」者，直是欺人之談！歸罪孝成，無逃天地。夫振飢出粟，猶是游俠之風；助邊輸財，不過忠愛之末；乃至行博弈之道，，擲爲孤注；操販賣之行，居爲奇貨；其情可想，其理可推矣！沿至於今，變本加厲，凶年，飢饉，旱乾，水溢，皆得援輸助之例，邀獎勵之恩！而所謂官者，乃日出而未有窮期，不至充塞宇宙不止！朝廷頒沙汰之法，定澄敍之方；天子寄其耳目於督撫，督撫寄其耳目於司道，上下朦蔽，一如故舊。尤其甚者，假手胥小，授意私人；因苞苴而通賄，緣賄賂而解釋。是欲除弊而轉滋之弊，烏乎可？

且昔亦嘗見夫官矣，送迎之外無治績，供張之外無材能；忍飢渴，冒寒暑，行香則天明而往，稟見則日昃而歸，卒不知其何所爲而來，卒不知其何所爲而去？袁隨園之言曰：「當其雜坐戲謔，欠伸假寐之時，即城鄉老幼毀肢折體而待訴之時也；當其修垣轅，治供具之時，即胥吏舞文匿案而

逞權之時也！怵目惕心，無過於此，而所謂官者，方鳴其得意，視爲榮寵，其爲民作父母耶，抑爲督撫作奴耶？試取問之，當亦啞然失笑矣！不寧惟是：田野不闢，訟獄不理，則置諸不問；應酬或缺，孝敬或少，則與之爲難；大府以此責下吏，下吏以此待大府，論語曰：「上有好者，下必有甚焉。」易曰：「上行下效，捷於影響。」執是言也，官之所以爲官者，殆可想像得之」！

事隔四十餘年，作者墓木已拱，而繪聲繪影唯妙唯肖，此中有人，呼之欲出。

北洋軍閥時代，盛行所謂「三爺主義」。即是脫不了裙帶生殖關係的「舅爺」（姬妾的謂之舅爺，取其字形相似，而兇猛過之，）「姑爺」，「少爺」。「五辦辦法」，一個機關之設立，必有督辦，會辦，幫辦，副辦，協辦也。此是說名器之濫。實在，「灶下養，中郎將。爛羊頭，關內侯。爛羊胃，騎都尉」的民謠。漢朝早已有之，不過那時爲烈罷了。內舉不避親的古訓，正好作爲任用私人的藉口。

北伐成功，定都南京以後，改稱官吏爲公務員，表出公僕之意，當時有許多令人滿意的改革。第一是考試監察銓敍制度的建立，厘定了官制官規。第二是有預算，並且能實行，第三是行政效率的講求，以建設有能廉潔政府爲目標，不過因爲歷史累積的遺留，一時未盡能滌瑕盪穢，四數先生的方法，演變而爲科員政治。三爺五辦，賢者不免，也有相似的類型。就職宣誓詞中的「不妄用一人不妄費一文」的句子，被狡黠者曲解爲妄用兩人以上，妄費兩人以上就不是違背。這正如上海不肖棍徒的當天賭咒。儘管口中念念有詞的說「犯者天誅地滅，雷打火燒」，都同時暗用脚尖在地上

寫個不字。卽等於抵消無效。言念及此，殊堪浩歎！

抗戰期間，全國上下集中力量以爭取民族生存的勝利，一切爲了軍事。對政治經濟，有時未能兼顧，所以官僚主義又得變本加厲。林語堂曾有「政治趕不上軍事，經濟又趕不上政治」的名言。但全部對日本殊死戰時間，絕對多數的公務員，是束緊褲帶，生死置之度外，來克盡其神聖責任的。直到勝利以後的發國難財者勝利財者接收財者，都是少數的害羣之馬。所謂一方面是莊嚴地工作，一方面是荒淫與無恥。中國不亡，賴有這般莊嚴地工作者。中國不强，害於那般荒淫與無恥者！雖然像吳稚暉先生常說的：「算起總賬來，總是進步的」，還是值得樂觀。但天下事不進則退，國家不强則亡，何況十九世紀末葉以還，公權力日益擴大；尤其落後國家要工業化，現代化。更非迎頭趕上去不可。目前官僚主義不止見於政治，且有侵入經濟部門文化部門及其他方面之勢。例如官僚資本，教育上的人情主義者是實有無限隱憂。曾國藩所謂：「無兵不足深憂，無餉不足痛哭，獨舉目斯世，求一攘利不先，赴義恐後，忠憤耿耿者，不可亟得！或僅得之；而又屈居卑下，往往抑鬱不伸，以挫以去以死。而貪饕退縮者，果驤首而上騰，而富貴，而老健不死，此其可爲浩歎者也」。蔡松坡評其書曰：「吾國人心，斷送於僞之一字。吾國人心之僞，足以斷送國家及其種族而有餘。上以僞驅下，下以僞事上，同輩以僞交，馴至習慣於僞，只知僞之利，不知僞之害矣。人性本善，何樂於僞？惟以非僞不足以自存，不得不趨於僞之一途，僞者人固莫恥其爲僞，誠者羣亦莫知其爲誠，且轉相疑駭，於是由僞生嫉，嫉心既起，則無數惡德，從之俱生，舉所謂倫常道德，皆可躑去不顧。嗚呼！僞之爲害烈矣」！總裁又加批其上曰：「松坡此論，不愧讀曾胡之書矣」（原書

爲曾胡治兵語錄）。有心人均有同感。官僚主義的本質，就是「僞之一字」，不祇是建國的障礙，而且是國家民族的重大威脅。

「風俗之厚薄奚自乎，自乎一二人心之所向而已」。我們不必灰心，只要大家以「其操心也危其慮患也深」的孤臣孽子精神，遵守總理：「人生以服務爲目的，不以奪取爲目的」，「我們要立志做大事，不要立志做大官」的遺教。必能掃除一切障礙，建設富強康樂的國家。西洋也有臭虫，美國自建立考選文官制度後，而分贓制（Spoils system）絕。蘇聯亦有狗蝨，史大林把善做虛僞報告書的官吏充軍西伯利亞完而三次五年計劃成。天下無難事，天下無易事，惟在有心人之共同努力。

負革命建國大責重任的革新同志們！立志請從今天起；起來：

撲滅遺害無窮的滿大人主義！

（摘自「革新評論」二十三期合刊三十五年十二月十日）

二 官僚主義的形成及其特徵

徐棹桂

歷史上，封建專制的社會形態，曾經佔過了一段很長的時間，在這一段時間裏，專制主義有如得到了溫床，從而，它在這溫床上滋長與壯大，卒致於產生在政治上流行的官僚主義，等到封建末期，專制主義發展到最高峯，而官僚主義也發展到了最高峯。

官僚主義既然是封建專制下的產物，那末，官僚主義的形成及其特徵，就不難在封建社會的本質上得到解答。

封建社會，在本質上說，是一種農業社會。同時，它是以土地的分封爲統治形式，而通過了這種形式，被統治的人民就無條件的依附於領有土地的封建主，這時候，土地的佔有與否，決定了其所屬社會階層，因爲佔有了土地，就佔有了唯一的生產手段，就是說，沒有土地或者沒有生產手段的平民，爲了生活，也只得從屬於土地佔有者，於是土地佔有者藉租稅的收入來維持或者提高他的社會地位，同時，他們也必然地由土地上所獲得的利潤，來一方面收買土地，一方面作官僚的再生產，以維護或擴大一切權益，這是封建社會下，其統治方式最簡單的說明。

因此，在整個金字塔式的統治上，所有一切，都是爲了維護自己的權益而設，這種情形，必然的產生了所謂官僚主義。

現在，我們可以說到官僚主義的特徵。

官僚主義是表現在政治上的一種思想或者說一種作風，這種思想或作風的由來，一方面有其社會的傳統，這就是上面論過的封建社會下種種遺留下來的毒素，另方面，也有人的性格因素在內，它的特徵：

第一：對上惟恐不恭，對下則徒事敷衍與欺詐。因爲在封建社會的政治組織裏，它的基礎是建立在官僚再生產的地主上，官僚要之擁有政權，目的是在維護或擴大自己的權益，因此，統治集團是彼此緊密地依賴和護衛着的，下級官吏對上級官吏，永遠是一種等級的臣屬關係，從而，下級對

於上級，必需卑躬屈膝，以免有所陨越，否則，自己的地位或權益就將被宣告喪失，因此，又有所謂送禮或進貢；而在官吏對人民的關係上，却有如主人之對於奴僕，隨意呼喚欺騙與敷衍，向來流傳的一句話「只准州官放火，不准百姓點燈」，就充分說明了官吏對人民的權力多大，同時，也可以看出官吏的一切作為是不對百姓負責的，這就是在封建專制社會下，統治集團與被統治集團，完全站立在兩個極端上的說明，當然這也是決定了統治集團中的官僚羣的思想或作風。

第二：官僚羣的等級關係，是一種權力服從的關係，下級對上級，沒有什麼獨立意志與人格可言，下級的飯碗，賜給於上級，因此，各等級的官吏無需乎代人民興利除弊，假使不冒犯上級的話。

第三：官僚主義者的統治，是所謂牧民，因此，人民有如牛羊，任人宰割而不敢言。

這是官僚主義的主要特徵。

自然，今天的中國，我們不能說是封建社會，但是在封建勢力還殘存着的時候，舊社會的傳統意識還深植在人們腦中的時候，我們就不能否認，官僚主義是到處散佈着的，因此，在今天，我們有提出剷除官僚主義的必要，我們該怎樣去肅清，又由誰去敲響官僚主義的喪鐘呢？

第一：我們明瞭官僚主義由來的歷史性，因此，要肅清官僚主義的思想或作風就得創造新的歷史，換句話說，官僚主義者的出現成長與茁壯，是在歷史發展上某一社會形態下的產物，要消滅這種產物，就得改造社會，改造社會的基本點是改造社會的形態組織及其制度，具體的說，要符合三民主義的社會形態，譬如實行耕者有其田，實現澈底的革命民權，尊重民族間的意志，從而人民自

家庭制度的血緣關係解放出來，人民對官吏的意識，由舊的傳統觀念跳到新的意識，就即是人民知道自己才是國家的主人，官吏不過是人民的公僕。人民有權選擇爲人民謀幸福的官吏，人民也有權監督政府的一切措施，這是在社會經濟組織建立在新基礎上， 用民主的方式去消滅官僚主義的方法。

第二：要建立健全的文官制度，在官吏方面，經過了考試或其他方法的選擇後，任職有保障，上級官吏的好惡，不能決定其去留，而人民的共同意志，却是官吏命運的主宰者，因此，爲官者不需要一味逢迎阿諛上級，而對人民却必需負責，審愼地處理人民的事務。這樣，官僚主義可以澈底剷除，一切舊的傳統意識可以澈底消滅。

總之，受官僚主義之害的是人民，剷除官僚主義也需要人民來負擔，不過，還却需要通過一個進步而又强力的政府，用政治力量來實施。今天，我們希望看到；人民都會覺得官吏是人民的公僕，爲官者覺得自己做官，不是一種特權或者享受，更不是與民爲敵，而是一種義務，一種責任，與民共出入的僕人，這樣，就是官僚主義經敲了喪鐘而被送入墳墓的時候。

（摘自「革新評論」第二三期合刊）

三　甚麼是官僚政治

王亞南

一

在有關政治理論或政治史的載籍中，我們經常容易見到關於貴族政治、專制政治、民主政治的論著。但把官僚政治（Bureaucracy）當作一個特定的形態或體制加以論述的，卻比較稀罕。那往往只是在討論其他政治形態時附帶的說到。對於這種政治現象形態少所論及的理由何在，以後還有談到的機會。這裏我只要表明：官僚政治確曾在不同的程度上，存在並作用於一切國家的某一歷史階段。也許就因此故，英國權威政治學者拉斯基教授(Prof. Laski)曾在塞利格曼教授(Prof Seligman)主編的社會科學大辭書中，就官僚政治作過這樣的概括說明：

「官僚政治一語，通常是應用在政府權力，全把握官僚手中，官僚有權侵奪普通公民自由的那種政治制度上。那種政治制度的性質，慣把行政當作例行故事處理，談不到機動；遇事拖延不決，不重實驗。在極端場合，官僚且會變成世襲階級，把一切政治措施，作爲自己圖謀利益的勾當」（。見上述大辭書第三卷第七〇頁）。

這說明大體是妥當的，但我認爲需要加以補充和分釋，否則不但對於拉斯基教授自己在那段話後面引述的例解，有些不易講得明白，而我們也似乎可以依據經驗，說官僚政治在任何歷史時代都能存在。比如說，講形式、打官腔、遇事但求公式上能交代，一味被動的刻板的應付、一味把責任向上或向下推諉……諸如此類，都是所謂官僚主義的作風，這作風，確實在任何設官而治的社會，差不多都可以見到；即在民主政治下，對於任用官吏，如採行所謂分贓制（Spoils system——美國以前官吏進退，隨政黨爲轉移，故稱此品官制爲分贓制），則因交代頻繁，造成互不負責的脫節現象；如採行專家制，重視官吏專門經驗，則又因他們長期或世守其職，造成特殊積習，造成相佯

而生的種種官場流弊。特所有這些作風和流弊，通是屬於技術方面的，惟其是屬於技術方面的，故英美諸國，都先後實行一種政務與事務分開的文官制，從技術上予以改進，並設法使那些流弊，減縮到最低限度。然而，我們把官僚政治當作一種社會體制來討論，雖然也注意它的技術面，但同時卻更注意它的社會面，從社會的意義上來理解官僚政治，就是說，在此種政治下，「政府權力，全把握在官僚手中，官僚有權侵奪普通公民的自由」，官僚得把政府措施，看為為自已圖謀利益的勾當。像這種社會性的官僚主義政治，是依存於諸般社會條件，而又為那些社會條件所範圍着的，它可能增大前述技術性的官僚作風，但卻不可能單在技術上去講求根治。

由以上的釋明，我們就知道：

（一）官僚政治得從技術的社會的兩方面去說明，而我們當作一種社會體制來研究的官僚政治，寧是重視它的社會的那一面，雖然我們同時沒有理由不注意到它的技術的那一面。

（二）大約官僚政治在社會方面有了存在依據，它在技術上的官僚作風，是會更加厲害的，反之，如官僚不可能把政府權力，全掌握在自已手中，由自已按照自已的利益而擺佈，則屬於事務的技術的官場流弊，自然是可能逐漸設法糾正的。

（三）技術性的官僚作風，不但可能在一切設官而治的社會存在，在政府機關存在，且可能如拉斯基教授所說，在一切大規模機構，如教會、如公司、乃至如學校中存在，可是，真正的官僚政治，當作一個社會體制看的典型的官僚政治，卻只允許在任何社會的某一歷史階級存在，而就歐洲說，卻只允許在十六世紀到十八世紀末乃至十九世紀初那一個歷史階段存在。

二

那是一個什麽歷史階段呢？

就政治史上說，那是由封建貴族政治轉向資產者的民主政治的過渡階段。在那個過渡階段上，一般的政治支配形態，不是貴族的，亦不是民主的，却是在大小貴族與商工資產者彼此相互爭權奪利場面下成立的專制政體，而所謂官僚政治，就是當作這種專制政體的配合物或補充物而必然產生的。爲了容易理解起見，我們且從以前不能產生官僚政治的社會或國家說起罷。

在歐洲，最初出現的國家，是希臘的奴隸國家。如在雅典，那是由十個部落所選出的五百議員所組成的協議會來統治，它服從那每一個公民都有出席權與投票權的民會的決議。擔任官職的權利，擴充到無產勞動者以外的一切國民。羅馬由它開始建國到以後擴大領土的千餘年的長期歲月中，其政治生命史，幾乎一半是受共和政府統治。羅馬共和國的官吏，任期只有一年，且向不連任（見A.L. Lowell著公共意見與平民政治范譯本第一八三頁）。後來臨到帝政時代，雖然如許多歷史家所說，因着東方專制政治的影響，使羅馬皇帝們扮演起東方專制君主的角色，頒佈法律，徵收賦稅和任命一切官吏，但也許不盡是西歐人人氣質上不適宜於這種統治（J.E.Swain 在他的世界文化史中，就不時强調此點，說專制主義是東方的產物，西方人氣質與此不合），而也許由於野蠻的日耳曼人已經侵擾進來了，致使那種統治形態，一時並不會形成與它配適的官僚政治。

中世紀的封建王國，是由僧侶貴族行使統治的。不管實行到了什麽程度，整個中世紀，似乎總

存在着一個理想，想把文明世界統一於一個政府，一個基督教共和國，它同時是教會、又是國家。在形式上，封建的階級組織，由最高級的教皇，皇帝，國王或君主，到公爵、伯爵、主教、僧院長、子爵、男爵和小領主，以至最下級的騎士或侍從，儼然是一個頗有層序的金字塔。但因爲特許（Immunity）及其他的慣例，這每一個單位，差不多都形成爲一個準獨立的政治體，它的屬地或地產，不受國王管轄。大小貴族或僧侶却分別担任着治理的工作。在這種情形下，一個特殊的官僚階層，自然是無法產生的。

可是到了中世紀末期，上述的封建基地上，逐漸成長起了民族國家。每個民族國家，在開始都是採取專制主義的政治形態。那原因，把最基本的經濟上的理由暫且拋開不講，主要是由於那每個民族國家，起先都是由於較有力的較大的封建貴族，努力統一其各別屬領內的政治權力；在這種企圖上，他必得同僧侶鬥爭，必得同其他貴族鬥爭，此外，他還曾依據民族的或其他的理由，不絕努力擴大其領地，而與那些非其屬領內的僧侶貴族鬥爭。鬥爭勝利的國王，把以前分別把持在貴族僧侶手中的賦稅、戰爭、公益、裁判等權，都集中到自己手中了。可是對於這些方面的政務，他不能樣樣自己去做，特別在領土擴大的場合，他就更非委托或命令一批人去做不可了。由是，「君主專制政體就是在一方面國王只把有關行政事務的立法權集中在自己手中，同時由他發給官吏的命令，變爲行政法或分法的來源」（見Krabbes著近代國家觀念王譯本英譯者序第九頁），在這種情勢下，官僚或官吏，就不是對國家或人民負責，而只是對國王負責。國王的語言，變爲他們的法律，國王的好惡，決定了他們的命運（官運和生命）。結局，他們只要把對國王的關係弄好了，或者就下

級官吏而論，只要把他們對上級官吏的關係弄好了，他們就可以為所欲為的不顧國家人民的利益，而一味圖所以自利了。所以在專制政治出現的瞬間，就必然會把政治權力，把握在官僚手中，也就必然會相伴而顯來官僚政治。官僚政治是專制政治的副產物和補充物。

三

然則在君主專制政體下的大批官僚，究是從何突然產生的呢？而他們這種表現在官僚政治下的官僚性格，到了民主政治支配之下，又是如何變質了的呢？

關於前一點，我有點不能同意拉斯基教授的說法，他認為「官僚政治是貴族政治的副產物」。我則只承認官僚政治下的官僚，是貴族的轉形物，封建的貴族政治，是不能把官僚政治作為它的副產物的。

我們已講到，專制主義政體，是一個過渡的政治形態。在它下面，被看作資產階級代表的所謂民主政治，還不會當作它的對立物而成長起來，同時，被看作僧侶貴族利益代表的封建政治，亦並不會隨着專制政體出現而根本受到否定。無論那個國家，它如其尚是專制的，要伸張王權，雖然不能不限制並打擊貴族，但為了使統治穩定，仍得利用貴族，遷就貴族，如是所謂官僚，就至少在開始的時候，大抵是由貴族轉化過來的。

比如就英國來說罷，英國在長期專制的過程中，固不必說，就是直到資產階級已經很得勢的十九世紀初，「資產階級還深深為它自己的社會地位的卑賤之情感所支配，所以它以自己的及國家的

經費，豢養一個怠惰的寄生階級」（見Engels著費爾巴哈論彭譯本附錄三第一七五頁）。「資產階級在一八三二年得到了選舉改革運動的勝利，差不多還是讓貴族獨占了一切高級的政府機關」，因爲「當時英國的資產階級，普通都是一些沒有教養的暴發戶，不管是好是壞，也只好把一切較好的地位讓給貴族」（同上第一七六——七七頁）。

再看法國，法國的封建勢力，是經過一七八九年的大革命才予以澈底廓清的。大革命前的那個專制主義統治階段，「有人計算貴族和教士共有二十七萬人，依照一種可靠的統計，革命爆發前，貴族人數有十四萬，約分三萬家」（見 Welhelm Blos 著法國革命史李譯本第一卷第二一頁）。「當時貴族計分三類，即宮庭貴族(Hofadel)，職官貴族(Amtsadel)和鄉村貴族(Landadel)」（同上第十二頁）。除最後第三者鄉村貴族已貧困式微而農民化了以外，朝政大體是由宮廷貴族治理，中下級官吏是由職官貴族充當。就在革命後，延至「一八三〇年到一八四八年路易．裴力普(Lauis Philip)統治的時候，只有小部分的資產階級統治法國，其餘大部分則爲很高的標準奪去了選舉權。在第二共和國底下，資產階級才施行完全統治，但只有三年，它的政治上的無能，開拓了第二帝國的道路」（同上費爾巴哈論，彭譯本附錄三第一七八頁）。

由上面的例證，就知道不僅在專制主義政體下，是主要由貴族充任官吏，就在市民階級所理想的民主政治形態下，許許多多的上級官吏，還是貴族出身。可是，同是貴族，他們的性質，是因所處的社會不同，因經濟發展的條件不同，而大異其趣的。在典型的封建政治下，大大小小的貴族，是自己在那裏爲自己行使統治，在名分上，儘管小貴族對較大貴族維持着一定的依屬關係隸從關係

，但實質上他是所在地的絕對支配者；到了過渡的專制政體下，充當官吏的貴族，已不是以貴族的身份行使治理，而是以國王的僕役的資格行使治理，再進一步到了典型的民主政治形態下，他們又不是國王或專制君主的僕役，而是通過憲法，通過選舉，通過國會，變爲人民，至少是變爲商工市民階級的公僕或政治的傭僱者了，這種政治權力的推移與變化，在它後面，存在着一種社會經濟實質的轉變。在封建貴族政治末期逐漸成長起來的流通經濟或商業資本，原要求伸長王權，統一幣制稅權，打破前此各自爲政，各求自給的分立局面，所以，對應着專制政治的經濟形態，就是商業資本，就是重商政策。而一般在專制統一局面與重商政策下得到了成育和成長的商工業經濟，到了一定限度，就感到專制主義對於它的束縛與妨礙的影響，而其逐漸伸展起來的實力，也慢慢表現了促使專制主義者向它就範向它尋求妥協途徑的足够力量。到了這種場合，知趣點與它講求妥協的，就出現了像英國型的「光榮革命」，不知趣不肯與它講求妥協的，就出現了法國型的大革命。但不論革命的方式如何，其結果大體總不外伸張民權或市民權，而剝奪王權，使國會成爲法律的主權者，使人民或選舉團體成爲政治的主權者。這一來，官僚或一般行政人員，就要完全改變他們的政治性能，他們不復對國王負責，不復把國王的言語當作命令，他們要對國會，對人民負責了。「國會逐漸達到節制行政官吏的要求。法律不成爲行政官吏權能的限制，而成爲他們權能的基礎了」（見前註 krabbe 著王譯本英譯者序第十三頁）。

這種經濟的政治的變化一經形成，國家的政治權力，就不是全把握在官僚手裏，官僚也不可能任意侵犯普通公民的權利；在這場合，即使官吏在個別的場合，還不難找到機會，作一些不負責任

，不講效率，甚至假公濟私的勾當，但當作一個社會體制看的官僚政治，却是要隨着專制主義政治的沒落而喪失其存在的。

不過，以上大體是就典型官僚政治立論，至若像在晚近德意諸國獨裁統治下所出的所謂新官僚政治，那將在以次的論題（官僚政治在世界各國）中順便談到。

（摘自「時與文」第一卷二期民三六年・九・十二・）

四　官僚政治的面面觀

吉衣

「官僚」是罵人最時髦的名詞；然誰也不承認自己是個官僚。「官僚」是不是不好的名詞？「官僚」何以會成爲一個壞名詞？我們首先要加以檢討。從字義上來說：「官」就是古人所說的「設官分職」和「分職授政」，即今之所謂「長官」或「主管官」，主持一部份行政工作，其責任是非常重要的。「僚」就是「僚屬」或「幕僚」，即今之所謂「佐治人員」，幫助主管長官辦理政事的，其職位也是很重要的。所謂「官僚」，就是包括主管長官和佐治人員，替公家辦事的公務人員，亦即所謂人民的公僕。原來不是壞的，不過做官的和做僚屬的沒有盡了他們應盡的義務，而且藉「官」「僚」的地位和「官」「僚」的勢力去作惡，做出種種誤國殃民的事來，爲正人君子所不齒，爲社會民衆所看輕，無形中成爲國家的罪人，同時，成爲社會上一種特殊階級。

我們再從歷史上來看，「上古之世，草昧初開，設官無幾，命名從質」，秦漢以後，官廳內部組織，雖甚爲單簡，然對於佐治人員頗爲注意。三公九卿，太守縣令，都有相當的掾屬，多由長官

自辟；就是軍人也自置僚屬，班固上東平王書有云：「幕府新開，廣延羣英」，如參軍，記室都稱幕僚。到了唐朝中葉以後，藩鎮專權，所謂「已有其地土，又有其人民，又有其兵甲，又有其財賦，所屬文武官悉自置署。」一般節度使，延攬文人學士，以光幕府，而一般士大夫也樂爲之用，如韓愈的送石處士序，及送溫處士序，就是送他們到河陽節度使烏重裔那裏入幕的，這些都是節度使自己用的私人。宋太祖懲前毖後，多用文人爲地方官，但規定的佐治人員很少，譬如縣府來說，僅有承（最初不設）尉，簿，巡檢等，在此情形之下，地方長官，只好多用非法定的幕僚人員。（因爲主管長官係包辦式的，例如縣府包辦錢穀，經費是有辦法的）。明清也不能例外，幕僚是佔很重要的地位。例如曾國藩部下，就不少有名的幕僚，我們讀了薛福成的敍曾文正公幕府賓僚，可以知道，曾氏開府二十年，李鴻章，劉銘，郭嵩燾，李次青，左宗棠，彭玉麟，李瀚章，等等有名之士，不下七八十人，都是出入其門，或邂逅入幕，或驟致大用，或甫入旋出，都替他負了一部份責任。保舉，推薦，曾氏的力量是很大的。在官府中，尤其是地方政府，如縣府，幕僚漸成爲職業化了。所謂紹興師爺，刑名，錢穀最爲重要。筆者於民國二十四年起在紹興專員公署做了兩年工作，一般老百姓叫政府裏面辦公的人爲「師爺」，很多小學畢業生或私塾讀過幾年書的，家裏很有錢，本來可以進中學讀到大學畢業的，他們不去讀書，願意到縣府來拜老師，學做「師爺」。因爲「師爺」在前清各衙門是最有權威的僚屬，任何官署都少不了他們，民國以後，還是佔重要的地位。他們有組織，以老師門生關係，或同鄉關係，或裙帶關係，互相連絡，互相標榜。他們擬長公文，對于刑名，錢穀尤爲講究，本來專門技術在施政上是很需要的，不過他們一般都是墨守繩法，不知所謂

行政效率；只知道如何可以作弊，如何可以敷衍，如何可以拖延，如何可以推責，由老師多年的經驗傳給門生，如此輾轉，祕密傳授，視爲法寶。一般長官多受他們暗中支配，漸漸成爲「官」「僚」一氣，串通作惡，這是官僚的演成。

「官」「僚」已變了本質，而「官僚」的名詞也給人家討厭了。他們所表現的多是不好的，舉其要者而言：

（一）官威十足，行亦可憐。韓愈引李愿之言曰：「其在外，則樹旗旄，羅弓矢，武夫前呵，從者塞途，供給之人，各執其物，夾道而疾馳，喜有賞，怒有刑，才俊滿前，道古今而譽盛德，入耳而不煩，曲眉豐頰，清聲而便體，秀外而慧中，飄輕裾，翳長袖，粉白黛綠者，列屋而閑居，妬寵而負恃，爭妍而取憐！」做官是何等神勢！贈崔復州序裏，又說「有地數百里，趨走之吏，自長史司馬已下數十人，其祿足以仁其三族，及其朋友故舊；樂乎心，則一境之人喜，不樂乎心，則一境之人懼；丈夫官至刺史亦樂矣」！做官是何等榮耀！一人做了官，六親都可以食官祿了。他們那裏知道，「官」是人民的公僕呢！就行爲來說，多屬無恥。韓愈答呂毉山人書有云：「方今天下入仕，惟以進士明經及卿大夫之世耳，其人率皆習熟時俗，工於語言，識形勢，善候人主意，故天下靡靡，日入於衰壞，恐不復振起。」他又引李愿之言曰：「伺候於公卿之門，奔走於形勢之途，足將進而趑趄，口將言而囁嚅」！這又何等無聊！何等可憐呢？公務人員到此田地，講什麼人格，講什麼操守！政風日下，理所當然。

（二）唱高調，講門面，善做官的，一定善「吹」，「吹」就是唱高調，用嘴吧來吹，用文字

來吹，用形式表現來吹，所謂形式表現就是講門面。有一分吹十分，雖失敗說成功。我們看看一個長官上任，總是大吹特吹，如何定方案，呼口號，寫標語，掛招牌。舊時的建築，不妨稍加粉飾，用自己的名，題上幾個字去。需要的建築，不妨鑿塊奠基石，署上某某名，某時立。基石樹立後，建築以否，可以不管，而自己的大名，已可永久留傳。這是很普遍的現象。誰曾想到計劃建設，要契而不捨的做去，成功不一定在我。從前的士大夫喜歡「清談」或「清議」，有時慷慨激昂，有時高談闊論，已無事實之根據，又無善意之貢獻，所言絕對不負責任，這也是一種高調，於事無補，於人無益，徒博得一時的淋漓痛快罷了。所謂士大夫就是官僚的候補人。

（三）官樣文章，敷衍塞責。有人說：德國人做了不說，英國人做了才說，美國人一邊做一邊說，日本人說了就做，中國人說了不做。說了不做，就是官樣文章。中國政治是公文政治，科員政治，上面有計劃，（多由科員起草訂定的），一個命令用公文發出，「等因奉此」，「合行令仰遵照」，一級一級的轉下去。究竟誰去做？有沒有做到？可以不管。（拿計劃與現實一對比，就可以明白）。一個外國記者唐納（Tawneg）說過：「中國政治上的最大缺點就是言論乃實行的終點。」有人擬過這樣的對聯：「等因奉此除舊歲；合行令仰過新年」。充分表現出官樣文章的妙處。就在公文上，誰也不願負責。長於公文的人總是喜歡用模稜兩可，圓轉如意的字句，推委責任，敷衍場面，就是最好的老手了。

（四）上下勾結，從中取利。前清光緒曾下過這樣的諭詔：「胥吏竊穴其中，漁利舞文，往往舍例引案，上下其手」。又說：「聞各省院司書吏，亦多與部吏勾通，其各府州縣衙門書吏，又往

往勾通省吏，舞文弄法，朋比爲奸，若非大加整頓，不能弊絕清風。」紹興師爺之所以有勢力的，就是能上下勾通，在下要有貢獻，在上自然庇護，所謂「官官相惠」，假如朝裏有人，路線打得通，縱患天大罪惡，也可以「情有可原」幾個字輕輕放過。「朝裏無人莫做官，」這是經驗之談。

（五）金錢人情，無往不利。有人說：只要有錢有人事，無往不利，所謀必成，這是一般官場的現象。錢可以通神明，情可以通難關。「衙門八字開，有理無錢莫進來。」捐官要錢，升官要錢，打官司要錢，說案子要錢。有錢可以請客，有錢可以送禮，有錢可以講人情，升官可以發財，投資可以做官。賣官鬻爵，本來早就有的，漢文帝時，令民入粟邊，六百石爵上造，四千石爲五大夫，萬二千石爲大庶長。景帝修賣爵令，靈帝賣官，公卿以降，悉有等差。清朝道光以後，捐官，捐功名是很盛行而且是公開的。官場現象記描寫得有聲有色。嘉慶上諭有云：「今吏部京兆相爭一事，任書吏之顚倒是非，變幻倒案，各堂官受其愚弄，冥然罔覺，其所爭之情節與其爲之弊竇，毫無干涉，良可慨嘆」！這就是書吏暗中得錢講人情，顚倒是非的結果。今之官僚手段或者來得更高明吧！

（六）自私自利，貪贓枉法。做官已要用本錢，本錢就要生息，好似是一種買賣；何況善做官者還要準備升官的資本。至息錢的高低就要看做官的本領。這雖是幽默的說法，亦是事實的表現。所謂本領就是貪污，抓錢的技術。例如清朝中葉的和坤賄賂公行，伏法後查抄家產，銀兩衣服數逾千萬，夾牆藏金二萬六千餘刃，私庫藏金六千餘刃，地窖藏銀百餘萬，當舖錢店資本十餘萬，共八萬萬有奇。其家奴劉全亦有資產二十餘萬，這眞是一個貪污專家了。葉學誠言時務書說：「上下相蒙，惟事婪贓瀆貨，始則蠶食，繼則鯨吞，初以十百計者俄而非萬不交矣，……俄而以數十萬百萬

計矣，一時不能猝辦由藩庫代支，州縣徐括民財歸墊，…………大吏視眞金呈納不過同於壺簞餽肉，屬吏迎令非倍往日之搜羅剔括，不能博其一顧」！又說：「州縣有所營求，即有所餽送，往往以缺分之繁簡較賄賂之等差。此豈州縣私財，直以關節爲貪緣之具，上官已甘其餌，明知之而不能問，且受其挾制，無可如何！間有初任人員，天良未泯，小心畏咎，不肯接受，上官轉爲說合，儒者千方抑勸，强者百計調停，務使受代而後已」！這是一幅寫眞畫，無戒乎貪墨之風盛行了。這都是自私自利的結果。

（七）規避取巧，因循苟且。也拿清朝中葉的官場情形來做個例，嘉慶六年上諭有云：「近來各部院大臣並無以一人而兼數任者，尤不應於特交事件，任意耽延，乃前所交內務府議處膳房，該管大臣革京等係十月初一日之事，至十一月初十始擬議奏，竟遲至四十日，延遲至極，由此類推，其因循貽誤之弊，伊於胡底」。京城中央各機關都如此，地方官吏更不用說了，洪亮吉上疏亦說：「今日州縣之惡，百倍於十年，二十年以前，上敢隳天子之法，下敢竭百姓之資。…………凡朝廷捐賑撫卹之項，中飽於有司。……」「無事則飽糧冒餉，有事則避罪就功。州縣以蒙其府道，府道以蒙其督撫。……有功則長隨幕友皆得冒之；失事則掩取遷流顛踣於道之良民以塞責。」這是何等奸滑。

（八）排擠傾軋，鑽走路綫。做官要走路綫，不懂這一套，官是沒得做的。唐詩的代表作家李太白有一個時期不是很想做官麼？我們讀他的上韓荊州書就可以知道。他自得知於明皇，本可以一帆風順，嘗嘗做官的風味，可是他不了解這一套，即走內綫的一套。他得罪了高力士，因此惹起楊

貴妃的反感，所以唐明皇三次想用他，都被楊貴妃和高力士阻止了，官僚是很懂得這一套的；所謂走內綫，外綫，天綫，地綫，曲線，直綫，視環境而定，運用自如，綫通功成。不但此也，還要盡排擠傾軋之能事，連絡勾結，各立門戶，或藉親戚裙帶關係以自重，或藉門生同鄉關係而成黨，互相排擠，互相傾軋，歷代的黨爭，都是由此而起的。更有因個人的意見不對，或因私人的感情不洽，互相攻擊。嘍囉小卒，吹波助浪。王安石變法不一定是壞的，然而司馬光，蘇軾，呂誨一流人拚命的要去攻擊他。宋朝的紅丸挺擊不是因爲傾軋的結果：清末的維新失敗，不是因爲排擠的結果：各機關的工作人員互相排擠傾軋的很多，這又是事實的證明。

以上所說的是一般官僚作風的表現，事實俱在，無可諱言。

「官僚又好似一種傳染病，不斷的向各方面滲入。所以有「官僚政治」，「官僚資本」，「官僚教育」，「學校官僚化」，「黨團官僚化」，「銀行官僚化」，「郵局官僚化」等等新名詞。在政治上，如上述的各種形態，吹（自己），拍（對上），拉（對人），拖（對事），壓（對下），刮（對民）等等，造成腐化的政治，與民權主義和民主政治是背道而馳的。

在經濟上，成爲官僚資本主義卽官僚與商人互相勾結，朋比爲奸，且看廿載繁華夢敍述粵海關一個書吏發財的方法。由劉婆口中道出：「老身聽人說，海關裏有兩個冊房，塡註出進的款項：一個是造眞冊的，一個是造假的。眞冊的自然是海關大臣和庫書知見，假冊的就拿來虛報皇上，看來是一個天字第一號優缺的海關。都要憑着書庫舞弄。年中進項，准由書庫經手，就是一二百萬，任他拿來拿去，不是放人生意，卽挪移經商買賣，海關大員，却不敢多管。還有一宗要緊的，每年海

關，免金進京，那庸書就預早高抬金價，或串同幾家大大的金舖子，瞞抑價錢，加高一兩換不等。因此這一點緣故，那庸書年中進項不下二十萬兩銀子了。再上幾年怕王公還強不過。」……」你看，官僚資本的發展是多麼快，如果官僚資本得勢，民生主義是無法實現的。

在教育上，處處以金錢人情爲主，所謂「學校官僚化，」這是多麼令人警惕的話！事實是如此，一般學校除了規定應繳的費用之外，還有種種的苛捐雜稅，和黑市，什麼茶水費，建築費，修理費，樂捐，名目衆多，難以枚舉，私立學校更無限制，像這樣，窮人子弟那裏有機會讀書，「校門八字開，無錢莫進來！」就有錢的子弟也好，還要講人情，送禮物，才能考得進。無論小學，中學，大學，有人事的都比較容易取錄。所以每年入學試的時候，考小學，考中學，考大學的學生們，總要去託人寫介紹信，講人情，送禮物，有些學校以收學費爲目的，教員以領薪水爲要務，至於學生上課以否，可以不管。一紙文憑，可以拿去，學校商業化，學生商品化。這樣的學校，製造出來的學生，將來到社會上去工作，影響社會風氣，可想而知了。

在公營事業上：無論工廠，農場，公司，銀行，郵局，電局等等，都成爲機關化，官僚化，不求事業之發展，先談機構之擴大，人員之增加，機構越大，反而鬆懈，人員越多，反而散緩。聽說某工廠日本人僅六七個，管理得很好，接收過來，增至三四十人還弄得一塌糊塗，某局在日本佔領時，僅用三十餘人，每日發出五六千封，接收後增至二百餘人，每日僅發出一千餘封，這是什麼原因，就是機關化，官僚化的結果。有一次我到某銀行去匯款，收款員接過紙幣去，一張一張慢慢的數去，數了慢慢的塡寫匯票，又慢慢的送到稽核，一邊講話，一邊蓋章，很從容的抽了一支烟，又

慢慢的送給經理蓋章，同樣的講話，抽烟……足足花了一個多鐘點。你急他不急，只好等待，那副令人難看的臉孔，也只好容忍。像這樣，公營事業，那裏會發達，民生主義政策那裏能實現呢！

官僚主義的流毒眞是可怕！它是建設新中國的障礙物，三民主義的最大敵人。「肅清官僚主義」的聲浪一天天的高了，怎樣去肅清？這眞是一件不容易的事！以平凡的眼光來看，不妨作老生常一談。

第一、思想方面：假如有一個朋友，私人生活純潔，不嫖，不賭，不抽烟，努力工作，奮勉讀書，其人必被稱爲「傻仔」；又假如一個縣長，努力服務，奉公守法，不爬錢括地，（本是做縣長起碼條件）」回到鄉下去，親戚朋友必駡他是個「大傻仔」。所以有人說「無官不貪」又有人說「要做清官，先作貪官」。像這樣是非不明，黑白不分的社會裏盛行着這一種腐敗的思想，要肅清官僚主義，無異緣木求魚！縱有少數自愛的人也必引頸長嘆：「滔滔者天下皆是」！而那般貪官汚吏，有的是錢，反爲人所稱許。只羨慕「季子之多金」，不知「前踞而後恭」之可恥了。所以要肅清官僚主義，必須先把升官發財的腐敗思想廓而清之。這是最根本的辦法。

第二、生活方面：官僚的表現已在敷衍虛僞和貪汚，對症下藥就要從日常生活上着手。因爲生活方式，可以決定一個人的行爲。試問一個很奢侈享樂的老爺，酒肉征逐，揮霍無度，你請我，我請你，日夜在茶樓酒館，跳舞場中過活，美其名曰交際，難道不要錢麼？他的錢又從那裏來？雖說「兩袖清風」，也是騙人的話！難道不花精神嗎？花得未免可惜了！在這長期抗戰以後，一切物力維艱，我們要刻苦，生活必須嚴肅，做事要有朝氣，這是復興民族的基礎，也是建國工作者的起碼

條件。交際應酬有時難免，然而要有個限度，據說近來百業凋弊，惟有茶樓酒館的生意最旺。（據調查每日廣州市茶樓酒館花消的約一億三千萬元）公務員的待遇這樣低，生活這樣苦，假如生活方式不循正軌，這是很危險的。所以好的方面，必須提倡，如穿制服，以樸素爲主，宴客有規定，以簡單爲佳，最好設立合作社，及公共娛樂場所，歡宴聚會都到那裏去，可以節省許多金錢和精神，假如公務員，尤其是領導者能實事求是，社會的風氣一定可以改變過來。

第三、制度方面：時人對於貪污原因的檢討，有說公務員待遇太薄，生活艱難！有說制度未完善。公務員的待遇自然要逐步提高，而制度方面也要逐步改進。原來制度是很重要的，不過在我們中國制度無論怎樣好，行起來總是很多弊病的。譬如人事制度，會計制度，審計制度等，根據他們的條文看來，非常詳細，假如執行人員一秉至公，講求效率，當然是好制度，但是事實告訴我們，在制度裏面，還是人情第一，講交際，講金錢，最低限度要請客，否則你的手續無論怎樣完滿，也要挑剔一下，或拖延或駁回，都由他們自在。所以要制度之建立，必須先有守法的精神，就制度也應力求合理，手續也應力求簡單。譬如拿機關的報銷來說，一個老於公文而富於造報銷的人，懂得其中的奧妙的假造亦可以核准。否則一分印花沒貼足，也要被駁回。正月要用的錢，要做的事，往往因有審核牽制的機關駁來駁去，必致錢不够，事不成。然而經過講人情，請飲，請食以後，亦可以批准，此時事過境遷，批准的錢可以不用了，講報銷，寫寫意就可落袋。這究竟是制度不好還是人不好？而存心貪污的人就在其中想辦法，所以人事制度，會計制度，和審計制度等必須確立，而且合理化，簡單化。

第四、民權方面：官僚之所以長成，就是因為他們有特別權威高高在上，可以隨便壓迫民衆，民衆也很少去反抗。但是，現在是民主時代。所謂「政治是管理衆人之事」的，「公務員是人民的公僕」。政權是握在人民手中。選舉權，罷免權，創制權，複決權，是打倒官僚的最好武器。人民可以選舉好人來做縣長，好人去辦公家的事，當選以後，如果被人發現有不替人民做好事，或中途變質的官僚，可以用罷免權請他滾蛋。我相信一般老百姓如能確確實實注意民權的行使，例如選舉民意機關的代表——縣參議員，省參議員，國民代表等真正選舉好人出來，監督政府，協助政府，官僚主義一定可以肅清的。

第五、政府方面：政府已是代表國家管理衆人的事，而公務員又是人民的公僕。那末不論那一個公務員，假如有不遵守服務規程，甚至違反法令，甘願做個貪官汚吏的，一定要依照懲治條例，切切實實的去嚴辦。把政府的威信豎立起來，尤其上級的執政官先要做個模範作用，「政者正也」，「子率以正，孰敢不正」！這是很正確的政治哲學，每一個做政治首長的都要身體力行，不要擺官僚的架子。同時要知道「上之所好，下必有甚焉」的道理，自己廉潔，公正，僚屬一定不敢貪贓枉法，縱有多少敗類，也容易把他清除的。必如此，官僚資本才可以打倒，公營事業才可以發展，民生主義才能實行，三民主義的新中國才能建設。

孟子說過：「無惻隱之心非人也，無是非之心非人也，無辭讓之心非人也，無羞惡之心非人也」已非人就是等於禽獸，官僚就是人面獸心的。要肅清官僚，我們必須(1)存惻隱之心——仁之端也；(2)存是非之心——智之端也；(3)存辭讓之心。——禮之端也；(4)存羞惡之心——義之

端也。以仁爲愛民勤政，以智去辨別是非，以禮則奉公守法，以義當潔己廉明。然後才能確確實實做個人，爲民衆服務的公僕，良好的公務員。否則爲官僚的就是官僚，官僚是沒有辦法肅清的。

（摘自「革新評論」第三期三五・十二・十・）

五　官僚政治的思想基礎

袁晴暉

時至今日，官僚政治已成爲普遍的現象，而爲民衆所深惡痛絕的了。因此，打倒官僚政治便成爲一個強有力的口號，而爲社會上一致的要求。但是，打到官僚政治，雖然是經過了不斷的呼號，經過了許多的運動，爲什麼還沒有效果呢？而且，好像打鐵一樣，官僚政治愈打愈紅！我們實在不能不詳細研究，方能求得有效的對策，而官僚政治才能够切實的被打倒。

凡是研究一件事情必要研究牠的根源，要治理一件事需要從根治起，要打倒官僚政治就要從根打起。那麼，官僚政治的根源是什麼呢？我以爲就是官僚主義。我們可以說，官僚主義是官僚政治的哲學基礎，一切官僚政治都是官僚主義的產品，附庸。

我們知道，主義是一種思想，由思想發生信仰，有了信仰便發生力量而成爲主義了。那麼，官僚主義以什麼的思想而型成呢？官僚主義的思想，就是封建的思想。所以，官僚主義是封建社會的產物。封建思想最深的人，就是最官僚化的人。我們可以說，一切官僚主義，官僚政治，官僚態度，官僚作風，都是以封建思想爲出發點。因此，封建社會產生官僚政治，而現代科學社會產生民主

政治。實在是必然的定律。

但是，封建思想是什麽呢？我以爲牠是有如下的幾個中心思想：

1.個人中心。因爲封建思想是君主時代的政治理論。所以牠是主張以君主爲整個社會的中心，一切的人都要效忠于君主。而各被分封的王公大臣又各個以自己爲中心，臣服其部下。因此，君主及王公大臣，都有無上權威，不能反抗。他們的部下，對他要絕對效忠，絕對服從。

2.親屬關係。君主統治時代，所有君主的親屬都連帶有優越的特權。他們地位利益的獲得是以親屬的關係爲標準，與君主有親屬關係的便是特權的人物。而各王公大臣的親屬，亦因此類推而得到特殊的地位。

3.統治階級。在君主時代，所有君主的親屬以及王公官吏，另行型成一個統治階級，其餘的人民則成被統治階級。所謂治人和治于人，型成了兩個壁壘。一切利益屬于統治者，一切勞役屬于被統治的人民。

官僚主義既然是根據封建思想而型成，所以，亦以上述的三個中心思想爲根據。因此，一般官僚的作風是要：第一、以個人爲中心，做成優越的地位，無上的權威，一切部下都要對他個人效忠。第二、要扶植他的親屬以及同鄉，盤據要津，型成特殊地位。第三、要使他及其下屬，型成一個統治階級，去奴役人民。

由于上述的中心思想和官僚作風，遂產生了如下的官僚態度：一、裝威作勢，做成個人絕對權威，使人對他羡慕，絕對効忠于他個人。二、假公濟私，名爲扶植幹部，實則任用私人，以鞏固其

個人地位。三、見利爭先，見義邀後，惟倒剝削人民，以供其個人享受。四、對權位鑽營爭取，對事業漠不關心，對責任惟求推卸。

由此可見，現在政途上的一切官僚現象，都是有封建思想和官僚主義的根據，所有一切爭權奪利，任用私人，貪污枉法，都是由此而生。流弊所及，不止做官的人深中了官僚主義的毒，就是社會人士也有極濃的官僚主義色彩。現在社會上，一切恃勢力，慕虛榮，擺架子，奢侈浪費，重外表形式不求實際，所謂夠派夠闊有權有勢的一切卑鄙觀念，何嘗不是官僚主義的流毒呢？現在社會各界，都有敗類的官僚份子存在。如軍人恃力侵略，官吏以勢欺人，財閥藉財驕傲；而商人以巴結官場為榮，文化人以認識胡適魯迅爲幸，流氓以霸王爲豪，老百姓也以認識要人相標榜；甚至女職工也以奢侈擺闊爲號召，娼妓也以有闊客而驕人。這些份子，都是深中官僚主義的毒，可謂整個社會都成爲官僚主義的社會，而官僚主義已不是做官的人所專有了。如此演變下去，眞有使中華民國變爲中華官國之危。

現在我國社會，官僚主義實在非常濃厚，什麼人都想做官，沒有官做的人便去巴結官場沾些官味，巴結不上的人便招搖撞騙擺空架子，甚至有些做了軍官之後還覺不夠又想去做政官。這些做官狂的觀念，無非欲過官癮而已。這些官癮如此之大的人，一旦一官附身，必至萬事皆了。而去擺架子，裝威勢，欺壓他人，剝削肥己了。中國的官僚主義實在不得了，有些人死了父親要把他的屍體穿了官服，還把許多冥鈔燒了給他，好令他在閻王處用錢來運動做官，才可了却做兒子的心願，眞可謂死也要做官了。因此，現在一般社會的人，對於官的觀念，實在是如下的各項條件：一、有權有

勢。二、能够招呼親屬鄉黨私人。三、有特殊的利益和特別的享受。因爲以上的觀念，積非成是，差不多還已成爲做官的道德。假使做官的人，不招呼親屬私人，便會被駡爲不够道義，爲鄉黨所不恥。又假使不弄權植勢，或不巧取利益，而與朋友共，則亦會被駡爲不够朋友，不近人情了。根據以上官僚主義，於是做了官之後，必至認爲所有個人的權勢，親屬鄉黨的飛昇，生活的享受，都是由于個人効忠的功勞，而博得的榮宗耀祖的應有權益。那麼，對于公家的事，自然敷衍塞責漫不經心。而對于人民的利益，自然毫不注意祇顧肥己了。因此，必致行政效率毫無，而人民生活不保。

官僚政治與民主政治是兩種對立的政治型態，而其根本不同之點，實在是由於思想的不同。君主封建社會產生官僚主義，現代科學社會產生民主主義。我國社會，以數千年封建思想的流毒，因襲至今，未經洗滌。又因爲歷代的教育，都培養讀書人去做官。所以，型成了一個官僚主義的社會。因此，我們要打倒官僚政治，根本的問題，還是思想的問題。封建思想官僚主義，是與科學思想民主主義不並立的。眞的信仰民主主義的人，一定反對官僚主義，絕不妥協。民主的官吏，一定不弄權植勢任用私人貪圖私利。倘若有人強迫他去做，他也一定反對，絕不妥協奮鬥到底。民主的人民，一定不去巴結官場趨炎附勢。倘若有官僚非法壓迫他們，則一定奮起力爭絕不妥協。總之大家信仰民主主義，做成民主的社會，則官僚政治便無立足的餘地了。

因此，我們有志民主政治的鬥士，必須集合起來，從事兩種的運動，展開思想的鬥爭：

1. 科學教育運動。提高一般人民的科學知識，使認識現在是科學的民主時代，摒棄了一切封建官僚主義思想。

2、三民主義教育運動。普遍三民主義的研究，使一般人堅決信仰革命民權主義，而與官權主義鬥爭。

倘若我們能夠展開了以上的兩大運動，一般人都能夠認識科學的民主時代，都能夠堅決信仰革命民權主義。則一切弄權恃勢，任用私人，奢侈豪賭的行爲，均爲社會所不齒，而被認爲最不名譽的罪行，而無法立足了。

倘若思想能夠改變了，大家都信仰科學民主主義，則社會上既沒有封建官僚主義，而政治上便沒有官僚政治了。

尤其希望有地位的人，以身作則，痛改封建頭腦，摒除官僚主義，做成現代的科學的民主政治與社會。

（摘自「革新評論」第三期民卅五，十二，十。）

六　官僚政治的經濟基礎

鄭天縱

一　地主、知識分子與官僚

在封建制度下，土地都在貴族的掌握中，沒有所謂地主，地主的產生是封建制度動搖，土地成爲爭奪對象以後的事。

爭奪的結束，土地集中於擁有商業資本的商人及農村中的殷實農民，這種新興的商人和殷實的農民便變成了地主。此外還有一種人在那時也變成了地主，那就是『士』。士原爲貴族中最低的一

級，當士地開始被爭奪時，各級貴族由腐化而掙扎，由掙扎而沉淪，只有士這一級多數由掙扎而成功，他們將土地緊握在手裏，而成為新的地主階級。士是當時的知識分子，所以知識分子，早就與地主階級結了緣。

但知識份子與地主結緣，也有他的必然性。

原來知識份子是觀念生活者，能營觀念生活的人，必定是有閒階級。農工終身勤勞，不得一飽，有時連休息的時間都沒有，自談不上閑暇；商人鎮日孜孜，追逐利潤，也非常忙碌。能有空閒的只有地主，因為地主將土地租給佃農，每年由佃農送上佃租，他們除收佃租外，其餘的時間都是空閒的，所以只有他們有時間去研究學問，追求知識。由這裏我們可得着一個結論：只有地主階級可產生知識份子，或知識分子必帶有地主的身份。

知識分子是地主階級中營觀念生活的人，而官僚是知識分子中獲得職官的人，（因為我國的官僚都是從知識分子中甄拔出來的）所以官僚，知識分子，地主階級三者實為三位一體，在經濟上，地主是統馭階級，在政治上，官僚是治理階級，溝通這兩種階級的，是擁有地主身分和為官資格的知識分子。三者的關係可由左面的字解裏看出：

地主階級（——知識份子（——官僚））

地主及知識分子的生存賴地租，地租是由農民繳納的；官僚的生存賴田賦，田賦是由地主繳納的。表面看去是官僚剝削地主，地主剝削農民，為二重剝削關係，事實可不然。因為地主不是生產者，既不從事生產，自也無生產品被人剝削，官僚增加田賦，地主必轉嫁於農民，所以真正受着剝

削的，是從事生產事業的農民。在我國，因生產技術停頓，二千年來的自然經濟，也就無從轉化。因爲自然經濟的優越，所以二千年來，地租多爲現物地租，田賦也多爲現物田賦。地租與田賦都是由農民身上榨取的，更明顯地說，地租與田賦是勞苦農民剩餘農產品，地主剝削這剩餘農產品的方法是地租，官僚剝削這剩餘農產的方法是田賦，剝削的方式雖各有不同，剝削的本質却沒有一絲一毫的差別。這裏地主、知識分子、官僚三者中間，有一個嚴密的連鎖，他們結合成剝削階級，與被剝削的勞苦農民相對立。

地主與官僚的結合，在歷史上也可以看到：秦漢時，封建制度崩潰，土地因兼併而集中，大地主爲保障他們經濟上的利益，大肆活動，壟斷仕途，尤其是漢朝，無田產的竟無充任官吏的資格。魏晉南北朝時，經濟情形逆轉，擁有土地的豪宗大族形成士族階級，並以九品中正的方法獨據官位。唐宋元明清各朝，大地主雖漸趨分裂，小地主仍以科舉制度，霸佔官僚系統。

官僚既來自地主階級，他們的統治一定爲地主的利益而統治，這是不消說的。官僚掌握的政權，一定受地主的操縱，而成爲地主政權。雖然歷代官僚們都以減免田賦相標榜，但蠲免田賦的目的不是增進農民的納租能力，便是使地主受利，因爲繳納田賦的是地主，政府蠲免田賦，地主並不減免地租，結果，總是「惠不及民」。

興修水利是我國歷代政府的重要工作之一，像唐朝鑿修的有永清渠咸應渠光祿渠右史渠，鑿修河渠的費用賴田賦，田賦是農民的農產品，修河渠的工事賴徭役，徭役是農民的勞動力。所以歷代鑿修的河渠，完全是人民的血汗和脂膏的紀念碑。然而受着灌溉利益的，主要的還是地主。

地主政權最露骨的表現是抑商政策，秦時規定「耕織粟帛多者復其身，事末利及怠而貧者舉收以爲孥」。漢時以重稅困商人，商人不得「衣絲乘車」，「有市籍不得爲官」。唐列工商於雜流，宋時定商稅以比較，明時出境營商及官家營商都是違法的。

抑商的理由，晁錯說得較明白。

商賈大者積蓄倍息，小者坐列販賣，操其奇贏，日游都市，乘上之急，所賣必倍，故其男不耕耘，女不蠶織，衣必文采，食必粱肉，亡農夫之苦，有阡陌之得，因其富厚，交通王侯，力過吏勢，以利相傾，千里游遨，冠蓋相望，乘堅策肥，履絲曳縞，此商人所以兼併農人，農人所以流亡者也。（前漢書卷二十四上食貨志）

商人以「買賤賣貴」積蓄資本，最大的買主和賣主仍是農民，商人資本增加，農民一定貧困，結果農民只有流亡。農民流亡一方面使土地荒蕪，地主蒙受損失，他方面使賦役來源減少，官僚蒙受損失。這樣，地主及代表地主利益的官僚們自然就主張「賤商」了。

然而，抑商政策，並不能眞正解除農民的痛苦，這可從抑商政策的成功與失敗兩方面來說明：

（一）如果抑商政策成功，則商人被消滅，沒有商人則農民的生產品與消費品無人買賣，農民的肥料無人供應，農人的流動資本無人借貸。賤商的目的在重農，結果反增加農民的痛苦。

（二）如果抑商政策失敗，則商人資本，一步一步地侵蝕着農民的生產品，一方面囤積居奇，一方面以其高利貸資本剝削農民，農民破產也就更快了。

抑商政策的結果，不是成功，就是失敗，成功農民未見其利，失敗農民會破產更快，這種政策

當然不能解決問題。既是這樣，商人兼併農人的問題就無法解決了嗎？解決的方法是有的，那就是發達生產事業，爲商人的資本與農民的產品及勞力，開一條新的生路。但是發達生產事業，決不是不從事生產的知識分子及官僚們所能了解的事。

二　官僚與土地投資

知識分子的目的是做官，這是每一個中國人都知道的。做官的目的呢？「一任縣知事，十萬大家私」。「千里做官只爲財」。「陞官發財」。這是我國社會上最流行的話，也是做官目的的最好說明。

讀書、做官、發財，是我國知識分子終身追求的三部曲。歷代做官的人很少有不發財的，他們好容易獲得一官半職，自然要積蓄一宗資本（這宗資本包括薪俸的盈餘及貪污的所得），爲了使這宗資本更加擴大，就想法投資。但我國工商業向來就不發達，沒有接受投資的能力，唯一可作投資對象的是土地。本來官僚大部有地主的資格，現在，他們又擴張地權，便成爲大地主了。官僚成爲大地主後，坐收地租，地租除供他們揮霍外，仍累積爲土地資本向土地投資，兼併的風氣，由此而起。這兒舉孔靈符爲實例：

（靈符）家本豐，產業素廣。又於永興立墅，周圍三十三里，水陸地二百六十五頃，含帶二山！又有果園九處，爲有司所糾，詔原之。而靈符答對不實，坐是免官。（宋書孔季恭傳）

官僚兼併土地，常夾有政治勢力。像漢時竇憲以賤價收買沁水公主園田，侯覽籍勢奪取平民田宅，是最顯著的例子。

竇憲特宮掖聲勢，遂以賤直請奪沁水公主（明帝女）園田，主逼畏不敢計，……後發覺，帝（章帝）大怒，召憲切責曰：……今貴主尙見枉奪，何況小人哉！（後漢書卷五十三竇憲傳）

侯覽貪侈奢縱，前後請奪人宅三百八十一所，田百一十八頃，起立宅第十有六區，皆有高樓池苑，堂閣相望，飾以丹漆之屬。（後漢書卷一百八侯覽傳）

至於衡山王更以其政治勢力，數次「奪人家以爲田」。（漢書卷四十四衡山王賜傳）宋時賈似道曾以政府的名義，勒買民田，以圖收租：

浙西田畝，有値千緡者，似道以四十緡買之，數稍多，予銀絹；又多，予度牒告身。吏又恣爲操切，浙中大擾。……有司爭相迎合，務以買田多爲功，皆繆以七八斗爲石。其後田少，與磽瘠虧租，與佃人負租而逃者，率取償田主。六郡之民，破家者多。包恢知平江，督買田至以肉刑從事。（宋史賈似道傳）

又宋時「小民」也有不奈官吏誅求，而獻田於巨室的，淳祐六年，殿中侍御史謝方叔道：

小民百畝之田，頻年差充保役，官吏誅求百端。不得已，則獻其產於巨室，以免規役。小民田日減，而保役不休；大家田日增，而保役不及。以此兼併寖盛，民無以遂其生。

又宋寧宗嘉定時，曾明令禁止兩淮官吏私買民田。由此也可窺宋時兼併風氣的一斑了。

元朝以異族統治中國，往往憑藉勢力，將漢人土地以強力佔據，或則庇蔭漢人中原有的大地主，從而敲詐特別的利益。

宋分土地爲公田民田兩種。公田是官有地，明清兩代，都存在着，官僚常以其地位，朦混官地

，或用低價收買，在混亂的時候，更橫佔官地，據為私有。

官僚以其積蓄的土地資本，擴張地權，復以其政治威力，兼併土地，在土地資本與政治威力的雙重壓迫之下，土地漸由農民向官僚集中。結果，耕田的人沒有土地，有土地的人不從事耕種，勞力與所有脫節；耕田的人貧窮，不耕田的人富有，勞力與收入又脫節。這種社會已是夠危險的了！農民脫離土地以後，只有作官僚或地主們的僱農，任他們剝削。剝削的結果，貧者日貧，富者日富，便加强了社會的危險性；通典引崔寔政論的話道：

漢承秦弊，尊獎兼併。上家累鉅萬，賦地侔封君。行苞苴以亂執政，養劍客以畏黔首。專殺不辜，號無市死之子。生死之奉，多擬人主；故下戶踦踞，無所跱足。乃父子低首，奴事富人；躬率妻奴，為之服役。故富者餘財而日熾，貧者躡短而歲踧；歷代為奴，猶不贍於衣食。歲小不登，流離溝壑。嫁妻賣子，傷心腐臟，不可勝陳。

又通考田賦考引蘇老泉的話道：

井田廢，田非耕者之所有，而有田者不耕也，耕者之田資於富民。富民之家，地大業廣，阡陌連接；召募浮客，分耕其中，鞭笞驅役，視以奴僕。安坐四顧，指揮其間。而役屬之民，夏為之耨，秋為之穫，無有一人違其節度以嬉。而田之所入，已得其半，耕者得其半……是以田主日累其半，以至於富强；而耕者日食其半，以至於窮餓而無告。

這兩段話寫得動人，也很沉痛！無土地的農民們終身為僕『歷代為奴』。『嫁妻賣子，傷心腐臟。』受着『鞭笞驅役』，而最後的報償是『不贍於衣食，』『流離溝壑』，『窮』，『餓』『無

業」。這樣，他們對現實失望了，但他們沒有組織，不能積極地起來反抗，只有消極地實行怠工（不勤耕），怠工的結果，生產品減少，社會貧窮，「窮餓而無業」的人加多。然而怠工並不是解除痛苦的徹底辦法，解除痛苦的徹底辦法是鋌而走險，投向新的軍事集團。這樣，他們由生產者變成消費者，社會生產力減少，消費力增加，社會更窮，「窮餓而無業」的人也更多，這些「窮餓而無業」的人最後的唯一的出路還是鋌而走險，投向新的軍事集團，待到這種新的軍事集團擴張到某種限度時，初則海內鼎沸，肝腦塗地，繼則群雄割據，爭地爭城，終則舊王朝顛覆，新王朝興起了。

三　官僚與高利貸

官僚支配政治的法寶是高利貸資本。

社會自有貧富的分別後，二者對立，形成剝削關係，結果富人資財常有餘，窮人生活常不足，左傳昭公三年，晏子述齊的情形道：「民參其力，二入於公，而衣食其一。公聚朽蠹，而三老凍餒。」叔向述晉的情形道：「庶民罷敝，而宮室滋侈，道殣相望，而女富溢尤；民聞公命，如逃寇讎」。農民既已「罷敝」，又復「凍餒」，已是掙扎在飢餓線上了。為了維持生計，只有向財主借債。而這時官僚搜括的財富，除向土地投資外，正想另闢一條「生財之道」。在這兩種客觀的需要下，高利貸的關係出現了。

我國官僚兼為高利貸者的例子太多了，齊的孟嘗君就是一個好例：

孟嘗君時相齊，封萬戶於薛，其食客三千人，邑人不足以奉客，使人出錢於薛，歲餘不入，貸

錢客多不能與其息。客奉將不給，孟嘗君憂之，問左右何人可使收債於薛者。傳舍長曰：有舍客馮公……宜可令收債，孟嘗君乃進馮驩而請之曰：賓客不知文不肖，幸臨文者三千餘人，邑入不足以奉賓客，故貸息錢於薛，薛歲不入，民頗不與其息，今客食恐不給，願先生責之（史記卷七十五孟嘗君列傳）

官僚有資本貸給農民，其對農民自有絕對支配的能力，而我國官僚政府，也常仿行貸資取利的政策，如有人毀券以市恩，或輕利以便農，那就是農民感激不盡的善德了。

官僚的高利貸是一種高度的剝削。原來農民借債多在凶歲，而還債多在豐年。凶歲農民向官僚借得貨幣，購買貨物以供消費；豐年農民出賣自己的貨物（農產品）換取貨幣以清債務。凶歲貨物少，物價高，貨幣的購買力低，豐年貨物多，物價低，貨幣的購買力高。這樣一來，農民借得的不是消費品而是貨幣，是購買力最低的貨幣，所買得的是價格最高的消費品；農民所償還的是購買力最高的貨幣，所賣出的是價格最低的生產品。弄到結果，農民更窮。永遠不能清償債務。只有「賣田宅，鬻子孫」了。

官僚一方面固支配着高利貸，另一面又受着高利貸的支配，因為我國的官俸向來很薄，而官場酬酢，為了顧面子，擺架子，非鋪張不可。薄薄的官俸不能應付官場酬酢，只有另尋出路，這出路有兩條，一條是貪污，但貪污有時時間不允許，有時環境不允許，這樣又有第二條路，那就是借貸「閱微草堂筆記裏曾描寫過一個官僚借貸的故事：

新城王符九言，其友人某，選貴州一令，貸於西商，抑勒剝削，機械百出，某迫於程限，委曲

遷就，而西商枝節益多，爭論至夜分，始茹痛書券。計券上百金，實得不及三十金耳。西商去後，持金貯筴，方獨坐太息，忽聞簷上人語曰：世間無此不平事，公太柔懦，使人憤塡胸臆。吾本意來盜公，今且一懲西商，爲天下窮官吐氣也。某悸不敢答。俄屋角窸窣有聲，已越垣徑去。次日，聞西商被盜，并筴中新舊債券皆席捲去矣。（如是我聞第四卷）

堂堂州令，受着西商的剝削，竟「委曲遷就」，高利貸的權威太大了！

（摘自京中央日報三六．十二．三．）

七　論中國官僚傳統

林同濟

——一個史的看法——

（一）曉不得所見有當否？近來愈觀察中國政治，愈覺得關鍵的關鍵，究都在「官僚傳統」四個字。關鍵不澈底改良，其他枝枝節節的改良都屬無關宏旨的。

所謂官僚傳統者，不僅指一般官吏任免黜涉與夫分權列職的結構，乃尤指整個結構之運用的精神，表現的作風，以及無形中崇尚的價值，追求的目的。換句話說，我們此地對官僚傳統的解釋，不只是狹義的看做一種行政制度，乃要廣而大之，把它當作一種活的社會勢力來研究，當作一種動的文化現象而從而分晰它在整個國史演化上的作用與反作用。狹義的中國的官僚制度，近年來已有了一二位學者開始編述；廣義的探討，尚無其人。我相信如果我們即行下手把這問題從多方面窮究其然與所以然，我們對於政治清明及民族復興一問題，必定可以得個基本的認識，以至中肯的答案。

（二）官僚制度，作一種行政結構解，並不是中國的專有品。從形態歷史學看去，任何高級文化，從封建階段走到列國階段，遲早都要生產官僚制度。封建階段照例是世族政治，列國階段必定是漸演出官僚政治。

世族政治是傳統的事業，由比較固定的少數家族，憑藉其特有的「身份」來實行壟斷，世世相傳，原則上不容他人染指。我國西周時代，「士之子恆為士，農之子恆為農」即是此例。官僚政治，適得其反。除元首之位多半保留世襲原則外，人人都有資格「做官」。事實上推行程度如何姑且不論，至少理論上只須透過一種「才能」為準的遴選手續，不管「身份」如何，人人都可以彈冠登庸，辦理大大小小的統治事務，兩者相較，官僚政治多少接收些「平等」的觀念，「賢賢」的標準殊未可以厚非，而在當時世族消滅社會情形複雜的場合下，除了借手於官僚，實無由以「為治」。官僚是列國階段的必需。

不但列國階段而已，縱觀歷史上一切古文化，由列國踏入大一統階段，官僚的勢力只有逐日增高，與時俱長。這又是一個極饒趣味的歷史的形態。官僚制度的充分成熟，照例多在列國後期，但論到結構的堂皇，地位的穩固，威望的崇高，乃多是大一統以後的現象。從這角度看，大一統階段可說是道地的官僚階段，列國階段只可算為轉換時期。

覩此，則中國官僚制度的發展史可知其概了：萌芽於春秋末葉，成熟於戰國時代，而大成大定於秦漢年時。由秦漢發展到明清，便可說是登峯造極，赫耀煌威重的奇觀了。秦漢以後二千年間，朝代可換，江山可合可分，而官僚勢力只一帆風順，愈駛愈高。

在今日而為官僚氣運瞻前顧後，有一些問題不免要湧到目前；此後官僚在中國社會與政治上的

地位其消長如何？其對國運民生的影響好壞又如何？此中因素複雜，不是一言可了。

（三）中國的官僚傳統究竟是怎樣呢？在這裏我們又須認識一個歷史形態的事實。

原來由列國階段轉入大一統階段，官僚機構與作用「順勢」而擴大，而官僚傳統却漸露出一種基本的「變質」，終使大一統階段的官僚與列國階段的官僚涇渭分流，而積成兩種截然判別的類型。我無以名之，想名之曰：外向型與內向型。

列國階段的官僚傳統，它的主宰母親是外向的。在那階段，列國壁壘森嚴，環立虎視，爭空間爭時間，爭光榮，爭存在，勝負之數，定於頃刻之間，一個有生氣的國家，它的眼光必定，而亦必須，不斷的注射到「外在」的環境；一切「內在」的設施，其最後目的都在「對外」。官僚制度也逃不出這個「時代精神」的濡漾與薰陶。即就中國而論，戰國時代的策士，除了一二「孟軻之流」，沒有一個不以「富國强兵」爲號召，即下至鷄鳴狗盜也都握有他們對外的職務，只等大家心目都睥睨到「勢位富厚」，而這些「勢位富厚」的取得，多少都要借手於「富國强兵」的幌子，而後目的可達。那時代做官——最少做赫赫之官——必須有「外在作用」的根據！

到了大一統階段，六合併呑，外無勁敵；在「王者無外」的大氣度之掩護下，一切的人與物都流入一種「內向」的趨勢，目光亦再不擴據「向外」，而只求在「宇內」保太平。這就是說，爲皇家保帝祚，爲百姓謀安居。賈誼的「治安策」可以代表這種「標準精神」，與蘇秦張儀商鞅范睢的「縱橫術」「富强策」前後恰恰對映。

縱橫術富强策的實際結果，表現在戰國時代的「爭地以戰，殺人盈野，爭城以戰，殺人盈城」

•大一統式官僚的治安策，太平術呢？其實際發展也並不是「億萬斯年安居樂業」的烏托邦。外向的驚險性一行作廢，內向的「興趣濃」立刻倍徙增高。列國間的「大政治」衰亡，繼起的乃是大一統朝廷上朝廷下「小政治」的蕃衍。這般政治的意義何在呢？表面上類都是國計民計，實質上出不了官僚們候補道的功名利祿的明爭暗奪。

這當然不是說大一統階段內根本不產生「好官」。兩漢以來二千年的歷史，記載着不少的賢臣良吏。他們畢生的努力都正是功名利祿的否認。然而例外證明事實，在整個的局面看來，官僚傳統的惡劣化與官僚勢力的膨脹恰成正比例。如果外向型的官僚安內爲的要攘外，內向型的官僚到了末造，乃往往安外以求攘內。一切爲「內在」。但使外力可倚，不妨引虎入室，藉外力以爲爭內權之力。從石敬塘透過秦檜買似道以迄民初的北洋官僚，其行徑如出一轍！

有人問：中國近世的官僚與目前西洋各國何以異？我的答案簡單：于異萬差之中，最基本的是前者內向型，後者外向型，前者爲二千年大一統意識下的產品，而後者乃文藝復興以來——尤其是法國革命以來——積勢鑄成的列國表現。我們當前的急務也就是如何加強若干年來的革命努力，趁目前千鈞一髮的時辰，把我們這個內向型的官僚傳統革面洗心，轉變爲澈底的外向型，以應付四面洪流的戰國局面。

要個個做官的人，敏銳的感覺一官一職絕不是個人功名利祿的對象，乃必須盡忠竭力，做得精彩絕世，使國家得以光耀馳騁於國際之場——這乃是我們官僚傳統所需要的精神革命。

先認定了這個「基本點」，再讓我們更詳盡些陳說一般。

（四）中國歷史上的官僚傳統還包含有四種毒質：

（甲）皇權毒。官僚與專制，在歷史時間上說，是並世而生的，在功用上說，也確相得益彰，相助爲理。國王要專制，當然不願意一些特權階級——世族——在身邊礙手礙脚，官僚們要以「平民」資格參預政權，當然也不願有一批「世襲其官」的貴族們壟斷高位，這一點是人類歷史上最有興趣的事實：專制國王抬頭的初期，多半都要同平民聯合戰線以向世族攻擊的，把世族打倒之後，半爲了勝者彼此分贓，半尤爲了治安需要「助手」，於是擢平民中「優秀者」而「官」之，就是官僚。就歷史看，官僚的地位本來是在專制淫威下取得了「次等的統治職權」，這個職權必須有背後靠山——國王——的支持才發生作用的。由列國階段踏入大一統階段，王權擴大加强爲皇權。官僚的地位，對老百姓而言，要隨着皇權的高漲而高漲，但在皇權的掌裏，卻實際愈來而愈「賤」。結果養成了一種道地的官僚兩重人格——對下必作威作福，對上必阿諛奉承。按心理補償律看，凌下因爲了諂上，按實際取利上看，諂上爲的是凌下。並且「諂」之極，勢必「蒙」。這乃因爲封建階段，世族倒是爲自己而統治，大一統階段，官僚乃是爲了皇帝而統治。前者看統治爲自家事業，後者看統治爲替人「辦差」。惟其如此，一般官僚之辦差，其心目中所惓惓擁抱的大前提，與其說是「致太平」，不如說是「得上心」。「致太平」，皇家之務。得上心，卻眞正「俺的事」，昇官發財所攸關，「諂」若不足以得上心，則「蒙」亦在所不惜。諂與蒙配合乃造成了標準「妾婦之道」。細驗此中，實在有一條眞道理——一個惡性的循環。有專制爲風的皇權，勢必鑄出妾婦爲道的官僚，而妾婦爲道的官僚，勢又更促進皇權之專制。到了後來，滿庭唯唯諾諾，非有個鞭策羣倫的巨

像 Laviathan. 萬事更無由推動，然而鞭笞愈厲，唯唯諾諾愈行，大家粉飾太平，指鹿為馬，一旦關頭來到，全局瓦解土崩。國史上朝代的結局，類多如此。

（乙）文人毒。官僚由那一種人來當呢。這問題當然關係官僚傳統的基本精神。中國歷史的演變，經過若干曲折與試驗，最後達到了「文人專斷」的一途。整個的科舉制度，馴至八股制度，就是要製造出一種標準文人以充當官位。得文人以當官，皇權好像確定了一種理想的御用工具。而文的做法也因自有貳！做文章為主，做事為副。半因為文章本行內的拿手好戲，半因為皇權淫威下，明哲者「但求無過，莫求有功」。於是我們的文人者，積千百年經驗與苦心，磨練出一套「辦公文字」，以「等因奉此」「呈准」「待核」各字樣來諉卸責任，點綴威嚴。行之既久，亦既自催眠，認辦文書即是辦事。唐納教授曾謂：西洋人辦事，「言論只是實行的起點，中國人辦事，言論乃是一切的終點。」殊不知我們文人式的官僚，許多就根本認言論即辦事，無怪乎事之得辦愈來愈少了！滿腦袋「文字神經」，而毫沒有現代人所謂的「技術感覺」，這可說是中國官僚傳統中的又一毒。

（丙）宗法毒。按原則說，世族政治根據於「親親」，官僚政治根據於「賢賢」。前者重「血統」，後者重「才能」。中國在戰國時代因為戰的需求，小家族制度大有抬頭的趨勢，與倫理上的「個人主義」，政治上的「唯才主義」三位配合。到了西漢，大一統局面穩固下去，專制皇權為了統治方便起見，特別鼓勵大家庭制度的復興。以「血統」為出發點的「親親倫理」也就跟着昌旺。本來官僚制度應當無情的向「賢賢」途徑發展，却是在中國乃再被了大家族精神所籠罩，而倒浸入世族政治的意識形態，到處發揮着「親親」的情懷。如此，官僚傳統受了宗法觀念的再熏陶，結果

是「用私人」習慣的樹立。

（丁）錢神崇。二千年來中國官僚是與商賈打成一片的。說是中國自來以農立國，其實自秦漢以來，商人在整個的經濟組織中早已取得主動的地位，在數量上，農重於商。在作用上，商是主體而農爲被動。歷代政府對商人的壓制政策，正是以反證商人力量的蓬勃。商人的道德觀——不是農人的道德觀——實際支配了社會上的行爲，而侵蝕到官僚的潛意識。雖然如此，平心來論，商本是生產路程上一種必需的因素，商人力量蓬勃，純粹商人的道德觀暢行；皆未必完全是害。西洋近代文化可說是由商人充量發展其歷史上的作用，以「純商人」的立場與方法建立出這二百多年的資本主義社會。如果他們這個商人形成的社會，未能解決分配問題，最少也爲西洋解決了生產問題。在中國呢？官對商壓迫，但暗中又每有一些人對商勾聯，表面壓迫愈兇，暗中勾聯愈力。至其極也，商不成商，官乃爲商。商不能充分發揮商的歷史作用，而官又不敢明目張膽而爲商。結果，二千年的中華乃流產爲一個生產分配而無辦法的「赤貧國」。王莽的新政，王安石的改革，多少都是失敗在官僚們的「愛錢癖」上頭。商人愛錢，原分內事。官僚不愛錢而又期期愛錢。這乃是中國歷來社會的真癥結。錢神之崇，到西晉時已發展到驚人的程度，而其尤堪驚人處，端在其毒之普滲入官僚層級中。十九世紀後，西洋式的金融制度，市場機構，侵注到中國的經濟生命，影響所及，恐怕只增加了我們官場中的錢神崇　使其複雜化，微妙化些須。

（五）這是對過去歷史事實的分晰。也就是說，舊社會所交卸與我們的政治遺產，這般這般。是二千年來社會全面發展累積而成的遺產。其來源也遠而深，其剷除也當然繁而重。我們有時看得

目前政府內也有若干大大小小現代化的官員，逐日在埋頭努力，沉默中與舊傳統搏鬥，更看得我們稀世的當軸不息的在上頭轉着萬鈞的臂力，振微起衰，我們不禁欣然色喜。但想到這個官僚傳統的歷史背景，又感得茲事體大，非從整個的社會組織，生活習慣，國民教育方針以至政府與社會各勢的關係上多方着手，恐怕仍沒有法子把這個膏肓之疾澈底除根！

（摘自「大公報」卅三年一月十七日）

八　官僚制度之史的檢討

陳人白

在近來要求民主和反對專政的運動中，人們又開始特別注意到我們的「官僚制度」這一問題上來了。例如最近馬寅初教授就特別提出了「官僚資本」作爲攻擊的目標，且獲得了社會某些方面相當廣泛的響應。至於反對貪官污吏，反對官僚把持操縱的呼聲，則早已普遍到了全國。但我們的官吏何以特別貪污，我們的官僚何以特別敢於把持操縱，甚至壟斷了國家一切重要的經濟機關呢？這却很少有到對此有過較爲明確的解釋。換句話說，人們雖然痛恨貪官污吏，痛恨官僚們的把持操縱，但對於我們中國這種官僚制度或官僚主義（Bureaucracy）的社會根源及其與政治經濟各方面的關係，却很少加以科學的分析和研究，因而對於怎樣消除官僚制度或官僚主義，也就得不出一個明確的結論來。正因此，人們攻擊官僚或官吏時常使限於枝枝節節，而所提出的救濟方案，當然也就只能是「頭痛醫頭，脚痛醫脚」罷了。

我們爲了正確的推進民主改革的運動向前發展，有效地反對軍事專政及其官僚們的貪污壟斷，

現在把官僚制度來重新作一番科學的探討，或者不算是多餘的吧！

從歐洲歷史上的官僚制度說起

凡是一種制度，如果形成了一種力量，不管好壞，便都有其客觀的歷史原因。官僚制度當然也不能例外。官僚制度就其表現說來，乃是政治上的一種病態，有時候簡直是社會政治上的一個贅疣，一個癌。但在一定的歷史條件下，在一定的政治制度下，這種官僚制度是無法避免的。同樣的理由，在另一歷史條件和另一政治制度底下，官僚制度也就不可免地要被消滅了。

如果以歐洲歷史來說，官僚制度或官僚主義是和君主的專制主義或專制政治同時發生的。更確切點說，官僚制度乃是君主專制政治的派生物或附產品。在古代希臘的奴隸社會裏，我們不會看到官僚制度的出現。但在古代羅馬的「共和國」（奴隸主和自由民的共和國）滅亡及凱撒的君主專制政治成立之後，官僚制度便踏上歷史舞台了。

在羅馬凱撒的絕對專制的統治底下，從中央到各省各州各縣，乃至各殖民地，都有各種各式的官吏。那些官吏們，從上至下地一級一級地管轄下去；從相反一方面來說，那些官吏們，又是從下至上地一級一級地服從上面，一直到凱撒為止。這整個的官僚機構，有如一個金字塔，底層是奴隸、佃奴及一般平民（如手工業者及小商人等），塔身是各級官僚，而站在塔頂上的便是凱撒。不但凱撒對於全部官吏具有絕對的權力，就是一個上級官對於下級官也往往有着絕對的指揮權。至於每一個地方官之對於奴隸、佃奴及一般平民們，那更是一個凱撒的縮影了。

構成這個官僚機構的階級成分，乃是奴隸主及一部分商人和高利貸者。奴隸主的貴族們大概是担任行政上和軍事上的職務，而商人及高利貸者們則多半担任財務官及收稅吏。

這種官僚制度，在凱撒的絕對專制所統治的龐大帝國內是必須的。因爲沒有這種制度，沒有各級的官吏爲其工具，凱撒是絕對無法統治那樣龐大的帝國領土的。但這種官僚制度一經形成之後，它也就依照自己的特有邏輯發展。而這種「特有邏輯」的主要趨勢是：官僚制度原來雖是爲了專制君主便於統治下層人民而建立，但它發展至某種程度時，卻往往自趨於「貪婪橫暴」與「腐敗無能」，使得君主專制政治日趨癱瘓，並引起下層羣衆的憤恨和反抗。結果常常是專制君主的統治，不是在下層羣衆的反抗之下趨於解體，就是在外來勢力的侵襲之下被毀滅。而凱撒的羅馬帝國則是在內外這兩種勢力的夾攻下踣台的。凱撒的羅馬帝國瓦解了（自然，瓦解的主要原因是由於當時羅馬的奴隸經濟已走到了絕路），於是它的派生物——官僚制度也就跟着烟消雲散，代之而起立的是中世紀的封建制度。

在封建制度下，官僚制度是無法形成的。因爲這種制度的特性是各個地方的諸侯或地主貴族們各自分立和分治，中間不容許有各種各式的官吏的存在。但當中世紀的末期，商業資本獲得較高的發展而要求對內統一國內市場，對外擴大商業殖民地時，一種統一集中的君主專制政治又應運而生了。十六世紀至十七世紀的英吉利，以及十七世紀至十八世紀的法蘭西，便是這一時代最爲典型的君主專制政治的國家。

在這種君主專制政治的制度下，久已消逝的羅馬帝國的官僚制度又跟着重現於政治舞台了。簡

然，這種官僚制度比之凱撒治下的官僚制度有不少特異之點。其中最主要的是經濟基礎大大不同。前者的基礎是奴隸經濟，而後者的基礎則已是前資本主義期的商業經濟了。因而他的階級之構成也就大有區別。這種新興的官僚制度的構成分子，已非奴隸領主和羅馬式的商人高利貸者，而是一種從封建制度脫化出來的地主貴族和開始從事原始資本積蓄的商業資產者了。但新興的官僚制度的經濟基礎及其階級成分雖然如此不同，然而這一制度本身的結構（金字塔式的結構），及其對於幫助君主專制統治的作用，和對於壓制下層羣衆的方式，在基本點上還是與古羅馬的官僚制度一脈相承的。也正因為如此，這一官僚制度發展到一定的程度時，也就『自趨於貪婪橫暴與腐敗無能』，變成了社會發展的贅疣，『引起了下層羣衆的憤恨和反抗』，最後也就跟着君主專制政治的塌台而被結束了。英國十七世紀的兩次革命，以及法國十八世紀的大革命，就是結束此種官僚制度的範例。

代替君主專制政治而起的是現代資產階級的民主政制。當還一民主制度還在往前開展，換句話說，當資產階級還依着它的朝氣向歷史的山峯上爬，還有勇氣運用自己的民主制度時，它確曾擯棄了官僚制度或官僚主義。十九世紀中葉左右的英國和美國便是這樣。但當這個階級開始趨於衰老，而又感到下層羣衆（特別是工人）的某種威脅時，它又逐漸地從歷史的陳列所裏把古舊的官僚制度搬用來作為自己統治的輔助工具了。例如英國在十九世紀七十年代後，資產階級便在它的行政機構中以『保障事務官地位』的名義，將它自己的官僚制度逐漸地建立了起來。固然，資產階級這種官僚制度，在它的民主制度尚未完全放棄時。與君主專制政治下的官僚制度是大有區別的。主要的區別就是：決定並担任國家重要政治的『政務官』（如內閣閣員及各省市的省長和市長等），都是根

據選舉的方法產生並定期更換的。在這種情形下的官僚制度，當然不會獲得充分的發展。但當資產階級完全放棄了民主制度而轉向極權政制時，官僚制度便又以更兇橫的面貌表現出來了。墨索里尼和希特勒的法西斯專政，同時也就是資產階級的官僚制度之登峯造極的表演。此種法西斯專政下的官僚制度，比起古代君主專政下的官僚制度來，固然含有許多特異之點，但就它的兇殘橫暴方面說，不僅和以往的官僚制度相同，而且是所有一切官僚制度中之最兇橫的。

從前面簡略的歷史敍述看來，官僚制度明顯地是寡頭君主或「領袖」專政的必然產物，它的政治作用，則是君主或「領袖」代表少數上層階級（如奴隸主，商人高利貸者，地主貴族或金融資本家等）的特殊利益用以壓榨人民大衆的一種機構或工具。這制度由於它本身所導演的政治作用的特性，往往與貪婪橫蠻和腐化無能乃至愚蠢無知常是聯繫在一起的。要根本消除這種制度，首先就必須消除任何形式的「寡頭專政」，其次則必須以人民大衆的真正民主制度去代替它。否則，即令一種官僚制度打倒了，另一種官僚制度又要跟着產生出來。這在我們中國歷史上，尤其表現得明顯。

中國官僚制度的起源及其演變

歐洲的官僚制度既是發生於凱撒的羅馬帝國，則我國的官僚制度便顯然是起源於秦始皇所建立的統一集權的帝國中。

也許有人會說，西周也是一個集權的國家，在那時應當已有官僚制度了。但實際上，西周時代的「中央集權」（指初期）僅是一種軍事部落國家的中央集權，有如歐洲古羅馬滅亡後查理曼大帝

時代的「中央集權」一樣，不過是替封建制度奠定基礎的一種工具而已。只有到了秦始皇消滅六國，破除封建制度，建立統一集權的君主專制帝國時，官僚制度在客觀上才有產生之必要與可能。

因爲秦始皇既消滅了封建諸侯的割據和分治，剷除了封建貴族在政治上的世襲特權，把全國領土劃分爲許多郡縣而統一於中央君主專制政府，這樣，從中央到各郡縣、各地方，便需要有大批的官吏，以便從上至下地來統治人民了。而這大批官吏也就從上至下地形成了整個的系統，變成了專制君主壓制人民大衆的機構，由此官僚制度才第一次出現於中國的歷史舞台。

但秦代所建立的官僚制度，同它的君主專制政治本身一樣，還不曾達到充分發展其機能的時候，便被一個兇猛的農民暴動所摧毀了。

從農民暴動高潮中湧現出來的西漢帝國，起初曾企圖在君主專政的集權制和地方封建的分治制之間從事調和（如劉邦一方襲秦制建立中央的集權政府，一方又分封親族子弟及功臣於各地方），但結果釀成了「七國之亂」，封建的分治只得完全讓位於君主專制的集權政治，因而官僚制度也就得以逐步地發展下來。

從秦以後直至清代二千餘年的歷史，中間雖變換了許多「朝代」，但自政治的本質上說來，從沒有脫離過君主專制政治的軌道，因而我們的官僚制度也就有如影不離形地隨着君主專制政治的發展而積累起來，形成了一個龐大的機構，好像一副愈來愈重的枷鎖永久地套在人民大衆肩上。雖然中間曾發生過幾次偉大的農民暴動，幾度摧毀過這一副枷鎖，但暴動的農民永遠提不出一個新的政制來代替它，所以結果總是在舊的官僚制度跟着舊的朝代被破壞之後，新的官僚制度又跟着新的朝

代被恢復起來，而且這種官僚制度，每經過一次破壞和恢復之後，它的本身也就更增加了一次『經』、更加『嚴密化』，更加『發展』和『提高』了。到了滿清時代，這種君主專制政治下的官僚制度可謂已達到了它的頂點。所以當滿清末年西方人與這種官僚制下的 Mandarin 接觸時，莫不表示驚異，『嘆爲觀止』！由此，Mandarin 竟成了一個代表中國官僚或官人的極帶諷刺意義的代名詞。

就這種官僚制度的階級成分說，差不多都是地主和商人及高利貸者。雖然，下層平民中常有不少的分子（所謂『士』）不斷地爬進這一官僚機構中，充實了這一機構。但這一機構的階級性並不因爲平民分子的加入而有所改變，至多不過是替這種機構灌輸了一些『新的血液』，得以更有力地『更靈活地』壓抑人民大衆而已。並且『平民分子』一經加入官僚隊伍中，立刻也就官僚化，以『陞官發財』爲目的，而逐漸地變成爲土地所有主或兼營商業和高利貸了。中國歷代專制君主之從下層平民中吸收一些官吏，可以說是一種頗爲巧妙的策略（在古代羅馬的凱撒統治下，甚至從奴隸層中引拔了一些奴隸參加的政治），這與現代資本主義國家中容許某些改良主義的『社會主義者』之參加政治，含有頗相類似的政治作用呢。

至於中國官僚制度的一般性質，當然與歐洲的官僚制度大體相同。但由於中國君主專制政治之亞洲式的（即特別野蠻和殘暴的）特點，便賦予了我們的官僚制度以一種亞洲式的特性；同時又因爲這種制度在兩千餘年來連續不斷地存在和發展（像歐洲古代羅馬的官僚制度便中斷了千餘年，到十六、七世紀才又復現出來），也就更具有一種特殊的『傳統』和豐富的『經驗』了。正因爲如此，中國的官僚制度比起歐洲的來要『進步』得多。這就是說，中國的官僚們，比起歐洲的來要更爲

『貪婪橫暴』，更爲『腐敗無能』和『愚蠢無知』得多。

如果我們要把中國以往的官僚制度的一般特性和全部面貌描繪出來，簡直須要寫一大部書。因此在這兒，我們只能將它的幾個要點略加敍述罷了：

（一）凡是官僚，差不多都是爲了『陞官發財』，而所謂『陞官』，最後說來還是爲的『發財』。因爲官陞得愈高，發財的機會就愈多，財也就發得愈大。作官既然是爲了發財，於是自然而然地要盡量貪婪、盡量納賄、盡量進行搜刮了。所以中國歷史上幾千年來都充滿了貪官汚吏，雖間有所謂淸官者出，則往往被人們當作神話來傳奇。把『淸官』當作『傳奇』，這就足夠證明中國官僚之貪汚是達到如何普遍化的程度了！

（二）作官的既然是渴望上陞，或者希圖保持其固有職位，於是下級對於上司，便不得不表示『維恭維謹』。而且爲了博取上司的青睞或眷顧，更只有趨承奉侍，進賄輸財，卑躬屈節，甚至奴顏婢膝，吮癰舐痔，亦無所不爲。反之，上級對於下級，則往往虛驕橫暴（所謂『擺官架，打官腔』），藉端索賄，乃至任意排斥異己，任用私人。這樣，『奴性與驕橫』便成了官僚層的特殊習性。『天王聖明，臣罪當誅』乃是官僚『奴性』之最高表現。而『只許官家放火，不許百姓點燈』，以及『笑駡由人笑駡，好官我自爲之』則是官僚『驕橫』之確切寫眞。至於同級的官僚之間，不是互相勾結，朋比爲奸，所謂『官官相爲』，就是互相嫉妬，互相排斥，甚或互相傾陷。

（三）凡是貪汚，必然帶來『腐敗』，而『無能』又往往是腐敗的必然後果。至於諂上的奴性與驕下的橫暴，更是促成腐化與無能之另一重要原因。因此，官僚們在其職務上只會『等因奉此』

、遇事敷衍。即有所謂『能吏』，由於上級多方牽制，下級陽奉陰違，也很難有所建樹。所以畏首畏尾，因循苟且，『泄泄沓沓』，便成了官僚們的一般作風。

固然，當着所謂有能爲的或『賢明』的君主在位時，也往往注意到了他的臣下官僚們的種種積習，以所謂明賞罰，獎賢能，懲貪污等手段來救治它們，甚至設置御史官來檢舉它們。但官僚制度有它自己的邏輯，一經形成之後，就是所謂『賢明』的君主也無法改變它的特性（即貪婪橫暴與腐敗無能）至多只能對它加以某種限制而已。因爲任何所謂賢明的君主，都絕不能離開他的官僚機構來直接統治人民，這正如獵者不能離開獵狗來打獵一樣。所以結果，他總得遷就這一機構及其生成的特性。何況所謂賢明的君主，在君主專政的制度之下是絕無僅有的呢。所以，官僚制度下官僚們的貪婪橫暴與腐敗無能，乃是君主專政的政制下之一種無法避免的產物。這已成了歷史的定律。要想避免這一『規律』，制止官吏的種種惡習，則只有採用另一制度，即採用徹底的民主制度來代替官僚制度，才有可能。然而這首先就要摧毀君主的專制政治。我們的辛亥革命，在客觀上是含有這一歷史傾向的。

現時官僚制度的新發展

但異常不幸，我們的辛亥革命只是推倒了滿清的君主，而這一君主治下的官僚制度不但原封不變地承襲了下來，而且在它上面更加上了一些新的因素，把它推到一個更高的發展階段了。這主要的原因是：代替滿清君主專制政治的，雖然名義上是民主共和國，而實際上，起初則是袁世凱的軍

事專政，繼袁氏而來的是各系軍閥的軍事專政，最後則成了一黨的軍事專政。無須說，在這些專政底下，是絕對少不了官僚制度這一傳統的工具的。固然，現時的官僚制度，在其階級的成分上已有了大大的轉換。就是說，這一官僚制度的階級基礎已經不單是那些古老的地主和商人高利貸者，而主要是站在現代資本主義經濟上的買辦，銀行家乃至工業資本家了。然而這種階級基礎的轉換，並不會使我們的官僚制度改變其原來的傳統特性，相反地，却使它的傳統特性發展到了空前未有的奇觀！現在先讓我們把現時官僚制度的幾個要點來簡略分析一下吧：

官僚的買辦化。因爲我們的國際地位是半殖地性的，且這種地位已存在了將近一世紀之久，因而我們的買辦便形成了一個強有力的階層。這個階層從政治上反映出來，首先就是官僚的買辦化。從著名的李鴻章，梁士詒，……直到現在的某些大員，都要依靠這派或那派帝國主義，以鞏固並提高其在國內政治上的地位，藉以謀取經濟上及政治上的某些特殊權益——如政治借款的佣金，藉外債以把持國家的財政機關，交通機關，乃至某些工業部門等等。這種買辦化的官僚們，他們的利益不用說是與國家民族的利益背道而馳的。他們不但是一切不平等條約的簽訂者，而且經常是此等條約的促成者。正因此，他們不但從不敢提起取消不平等條約的要求，反而是不斷地將新的權益送交外人，一直到此刻，我們的官僚們還沒有改變此種傳統的作風。例如：我們的關稅雖然已被宣佈自主了，但我們的官僚們却不敢自行訂定保護民族工業及一般國民經濟的關稅稅則。因此在關稅上仍然是任聽外人的操縱，致使外貨有如潮水一般地湧進來，迫着原來早已陷入困境的一點工業基礎迅速地在破產了。更可笑的是：甚至連海關總稅務司及江海關稅務司也要恭請「客卿」（李度及白禮

查）來主持哩！又如：內河的外輪航行權，也是被宣佈取消了的。可是最近又自請外輪來恢復內河航行權了！諸如此類，不勝枚舉。由此足證我們的官僚們的買辦性或帝國主義的代辦性，是根深蒂固的。現時我們的官僚們之對於某一帝國主義，簡直有如以前的官僚們之對待專制君主或『太上皇』一樣，大有『唯命是從』之概！正因此，帝國主義也就成了我們的官僚們之最有力量的靠山。

官僚操縱金融和工商業。我們的官僚們，從清末以來即已把持了國家銀行及『官商合辦』的銀行和企業。到了一黨專政下，此種情勢更獲得了驚人的發展。不但國家銀行及一切『官商合辦』之銀行和企業，全爲新舊官僚所把持，而且它們運用其特權和財力，將許多民營銀行和企業的『指導權』也逐步地奪取過去了。所謂『四大行』和『四小行』，簡直支配了全國整個的金融界。戰後，官僚們利用『處理逆產』的名義，把日帝在華的大部份產業組織起來（如中紡公司及中蠶公司等），完全放在它們的任意支配之下，儼然成了一種特殊的私產。此外，官僚們並組織了××××××××等大公司，企圖壟斷對外貿易。這樣一來，官僚們便形成了一個奇形怪狀的經濟集團，利用行政上的一切權利，利用國家的交通工具，並自訂稅率，自定貨價，把持操縱，壟斷居奇，爲所欲爲了！這便是現時『人所側目』的，馬寅初教授所一再指責的『官僚資本』的輪廓和動態。此種官僚資本，不但在我們的歷史上是空前的，就是在現代的國際間也是一個僅有的可怕怪物。它現時差不多已掌握了整個國家的經濟命脈，扼住了一切民營企業的咽喉，如果任聽其發展下去，它將蠶食整個國家的僅有財富，摧毀一切民營企業，吮盡一切民脂民膏，陷全部國民經濟生活於離奇古怪和萬劫不復的深淵！

官僚與軍閥的結合，在以前軍閥（如段祺瑞，曹琨及張作霖吳佩孚等）統治時代，官僚們往往是軍閥的輔助工具，隨意支配，任其所爲。但在一黨專政下，情形是逐漸改變了。各地的下級官僚們雖然仍舊是充當軍閥壓榨民衆的輔助工具，而高級的官僚們却已越來越居於地方軍閥之上，成了軍閥們在政治上或財政上的靠山，或工商業經濟上的合作者。另一方面，官僚們亦常常利用地方軍閥的武力，從事種種政治上及經濟上的非法活動。於是，官僚與軍閥便結合在一起，而構成爲「一人之下」與「萬人之上」的一副壓榨機了。

此外，我們的官僚們更在城鄉培植了一種「底層勢力」。那就是：它們在城市不惜利用流氓、拉攏「老頭子」，以爲營私舞弊之工具；在鄉村勾結土豪劣紳，以爲敲詐和剝削鄉民之爪牙。近來並以保甲制爲其機構，將上敍的兩種「底層勢力」有系統地團結起來，合法化起來，由此，我們的官僚們更加「深入民間」得以「無孔不入」，「無爲不遂」了！至於黨的名義，更不用說，是我們官僚們的盾牌或保鏢哩。

我們現時的官僚制度，既具有如上所敍的許多要點，於是我們的官僚們的「貪婪橫暴」與「腐敗無能」，也就進到了「冠絕古今」，「蔚爲奇觀」！至於事實呢，且不要追溯已往，只須將戰後半年餘來各種報章雜誌對於官僚們所已暴露出來的奇形怪狀略加注意，就够你驚魂動魄了！

單以各地所謂「接收敵僞產業」的官員們之所作所爲來看，其「貪婪橫暴」與「腐敗無能」，就已經使你搜盡字彙也無法形容，封洋房，搶汽車，刼物資，索金條，……花天酒地，狂嫖爛賭，……；至於工作呢，那就是把工場關閉，讓機器腐蝕，讓剩下的物資霉爛，……眞可謂「至矣盡矣

「無以復加矣」！

即以最近上海發生的「糧貸」舞弊一案來說，也就足够象徵我們現時的官僚們之貪婪橫暴達到了何等駭人的程度！堂堂「糧食部」的官員，以「解決糧荒，救濟民食」爲名，貸款近十萬萬元，結果是勾結奸商，製造糧荒，劇抬糧價，藉以肥己！在「國際觀瞻所在」的「上海大都市」，「堂堂糧官」尙「敢於舞此大弊」（十九日大公報語），則在其他的地方，我們的官僚們之「胆大包天」（見同上），營私舞弊，也就可推想而知了。因此，素以「溫和持重」著稱的「大公報」也不得不對此表示：

「說來傷心。近年官吏貪污已成了風尙，檢舉一案，又一案發生，官官相護，被包蔽起來的大小貪污案子，更僕難數。政府也好像沒有整肅官箴的決心。遇有貪污案件被揭發，不得已辦幾個倒霉的僚屬了事，高高在上的巨惡大憝，恆得消遙法外。」（該報六月十九日社評）

「官吏貪污已成了風尙」，這就差不多等於說：「有官皆貪，無吏不污」了。大公報記者認爲這是由於「政府也好像沒有整肅官箴決心」所致。但「政府」何以「沒有整肅官箴的決心」呢？難道「政府」不是由「官吏」構成的嗎？所謂高高在上的巨惡大憝」，不正是「政府」中的大員嗎？其實，這種貪污普遍化和極端化的情形，正是一種極權政制下的官僚制度發展之邏輯的後果。因爲我們現時的極權政制是亞洲式的，所以我們現時的官僚制度也就具有充分的亞洲式的特點。

總結起來說，我們現時的官僚制度已經達到了頂點，它差不多已吞沒了整個的國家，壟斷了一切，作盡了一切，它不但成了社會的贅疣，而且簡直是一個癌。假使這種官僚制度不加以澈底的清

除，那我們這個民族便只有步古羅馬滅亡的後塵！

怎樣才能清除官僚制度

我們的官僚制度既已成了一個『癌』，但究竟要怎樣才能清除它呢？要澈底解決這個問題，就得澈底解決這種制度所由產生的基本條件——專制政治。我們必得重復說一句，在任何寡頭的專政底下，官僚制度是不可避免的。而且在極腐惡的專政下，也就常常產生極腐惡的官僚制度，這有如『影之隨形』，簡直成了一種歷史的定律。所以要澈底清除我們的官僚制度、首先必須澈底廢除當前的寡頭專政或一黨專政，而以最澈底的民主政制來代替它。此外的一切辦法，都是行不通的。

假如寡頭專政被廢除了，澈底的民主政制實現了，則官僚制度也就自會烟消雲散。因爲在澈底的民主政制下，人民大衆不但具有言論、出版、集會、結社及思想信仰的完全自由，而且還有選舉和罷免一切官吏的自由權。官吏如由人民選舉，則人民自會選舉他們素常所信任的廉潔而有能爲的人員。萬一被選舉的官吏仍然營私舞弊，則人民可以自由去批評他，檢舉他，告發他，罷免他。在這樣的政制下，任何官吏不但不敢貪污，而且也不能貪污，不願貪污了。那時的官吏，將自動發揮其服務能力，廉潔精神，來取得社會的榮譽，以此逐步地走上官吏與人民間的界線之廢除。這就是說，人人都可以服務於公衆的一切職務，這樣也就無所謂官吏與人民之分了。

我們中國，自秦以後曾經歷了二千餘年的亞洲典型的君主專制政治，因而也就經歷了二千餘年亞洲典型的官僚制度的統治。這無疑地是我們一種最壞的最腐惡的傳統。辛亥革命後，這一種最壞

的最惡劣的傳統，不但被保留了下來，而且在新的條件下更加發展了。正因此，我們需要一種洶湧澎湃的民主潮流來清洗它。讓我們人民大衆從今起就準備去迎接這一潮流，推動這一潮流吧！

（摘自「求實雜誌」第一卷第二期民三十五、七、一、）

九　論中國的「官僚制度」

張銳

「官僚制度」Bureaucracy 這個名詞的涵義，通常有好壞兩種解釋：好的方面是循規蹈矩，一絲不苟的精神及有條有理，敬事而信的作風；壞的方面是六親不認的面孔，形式手續的偏重，公事公辦的別扭。這個制度，歷史說來很長，中國歷代的皇帝，埃及古時的君王都曾倚賴他們文武百僚的輔弼，根據一定的法典，來統治其屬下的臣民。歐西中世紀的封建卻是反「官僚制度」的。封建勢力，地醜德齊，各自爲政，兵不相屬，法不相通。十五世紀以後，在位君王的主要政略便在重建「官僚制度」來消滅割據稱雄的局面，此項工作，直至近代國家形成之後，始竟全功。陶葵威爾關於法王對此的努力曾加敍述。十九世紀的法國行政系統便是納官僚制度於法治正軌的典型。贊揚「官僚制度」者輒舉普魯士爲例，以其官方嚴肅，行政有能。而普魯士制度，實源於法。佛烈大帝 Frederick II 不特鈔襲了許多法國的官制官規，且用過若干的法國員吏。普魯士海關和稅局聘用了幾百個法籍員司，郵政總局長亦曾一度由法人充任。英美是崇信選舉制度的國家，其文官制度之「官僚」程度不如大陸各國之深。但晚近遭受社會主義的激盪，政府的權能日增，事業範圍擴大，官吏

對於民間的滲透性自亦隨而加强。至於蘇聯是全能主義的國家，其「官僚制度」尤爲徹底。有些人認爲全能政制是東方式的專制，例如耶魯大學的Mises在其「全能政府」一書中卽作此言。我們固然不能苟同。（黑格爾對於「東方式專制」所下的定義是：「治人者自由，治於人者爲奴。」）但亦無法否認全能主義國家的「官僚」對於人民統制嚴密的程度，有如水銀瀉地，無孔不入。所以，無論在任何政治制度之下，自由主義也好，社會主義也好，全能主義也好；「官僚制度」恐怕是不可避免的統治工具。有許多對於官的厭惡，其弊不一定在官的本身而在其寄生之制度。不過有一點必須認淸楚：「官僚制度」應當具備一個顚撲不破的條件，卽必須與法治相輔而行。離開法治的「官僚制度」，所賸餘的便僅有黑格爾所釋的「東方式的專制」。

中國的「官」和「民」一向是兩個階層。「祇許州官放火，不許百姓點燈」，最足以代表中國官的地位及一般人對於官的情緖。近年國內施政情況，毋論是基於對民生主義的信仰，抑或是受了計劃經濟及全能主義的浸潤，政府的職權確較以前擴張。因之民衆對於「官僚制度」的威力，其感覺自亦較前此爲銳敏。可惜行政效能的提高與夫法治精神的發揚却未能亦步亦趨，與政府職掌的增加發生正的比例。於是官的權力愈大，民的反感愈强，甚至好的措施亦難得到熱誠的擁護。「官僚制度」不能與法治精神等量發展，無異於官爲刀俎，民爲魚肉。徒見官僚制度之擴張，而處處所表現的僅是低能的行政，適足以象徵政權之式微。這兩點都是與政府應當多管事的趨勢相衝突的。

痛心時事者放論中國的官輒以「天下烏鴉一般黑」一語加以概括，這決不是公平之論。猶憶羅斯福首次登台，全美經濟，周轉失靈，胡佛政權，焦頭爛額，不待投票，成敗已見。其時有一笑話

•美人有由西岸去東部遊歷者，不講旅費，看見由西徂東的汽車，祇要告訴開車的人：「你不帶我，我便投胡佛的票，」就可免費搭乘，屢試不爽。足見民衆對胡佛厭棄之深。後來大家也都明白，胡佛才固平庸，而其罪並不如鴉。現在，行政的低能是很明顯的事實，對於現狀的不滿似乎也是普遍的情緒。但如因行政的低能而認定官均失德，其不正確與有些人認爲不同情政府的措施者均爲共產黨，並無二致。平情而論，目前政府官吏中才德雙全，有爲有守者仍居多數，而失德廢職者實佔少數。然則何以久歷部曹的賢吏鮮有成績，好人做了官亦就毫無表現呢？這裏面的因素自然相當複雜。不合理的行政機構，閉門造車的牛毛法令，不安定的社會，大鬧鬧的人心，……等等都有直接間接的關係。但除了中國行政上特有的癥結以外，官吏本身是否也有應當改善的毛病呢？好像是有的。荀子解蔽篇有云：「凡人之患，蔽於一曲，而闇於大理。」比較普遍的「蔽」則有下述幾點：

第一是「忙」。國內的官有一個很普遍的現象，即在野之時，有其專長，有其不長；而居朝之後，便立刻變爲無所不能，無所不長。不特是用人者如此想，被用者如此想，一般觀衆亦往往作如是想。因此，中國的官大致可以分爲兩大類：一類是衆差兼職的忙官，一類是投閑置散的閑官。閑官無權，即有能力，亦苦無法表現。忙官應當是既有權又有力的人，惟其太忙，所以也就無法辦事；或能辦事，亦恰未能辦到好處。有才幹，有權力而不能有成績，聽起來好像很滑稽，而擺在眼前的事實却難否認。如替有才有權的官做一個起居注，便可以看出除去睡眠以外，其餘的時間是如何分配的。若干時間「疲勞集會」，若干時間會客拜客，若干時間經常迎送，若干時間勾心鬥角，若干時間應酬徵逐，若干時間批閱公文，若干時間考慮或推行他所負的任務。最後兩點應當是主要工作，

恐怕也就是佔據時間最少的兩點。無怪多少素孚衆望之士，一登官途，亦便心身交困，默默無聞。

第二是「忙」。前面所說的忙，一部分是人爲的，大部分是自取的。自取的忙基於自信過重，亦即驕之一念。可惜普通的人都沒有孫悟空的汗毛。做官的人也許應當有「天下事無不可爲者」的勇氣，但決不可有永遠自以爲是的成見。永遠自以爲是便永遠覺得無所不知；因爲無所不知，所以有時便無所知。「夫政不簡不易，人不能近；平易近民，民必歸之」。政治最終的目的是民衆的利便。且看看有多少位官吏肯捨己之見，從人之見？有多少官吏批閱擬撰公事時想到這件公文發出去可能對於民衆或其他機關發生不良的影響？有多少官吏施政時經常想到平易近民的原則？祇要看到許多法規政令的繁瑣可厭，矛盾牴觸，空疏脫漏，生吞活剝的情形，便可以充分體驗到好官自爲的因果。這樣的全能主義，如何得了！

第三是「推拖」。中國的官吏有一特徵：怕人說他沒有權威，同時又最怕負責任。彼此推諉是官場的積弊，在公文書上隨時看得見。可以辦，叫「尚屬可行」；不能辦，叫「暫從緩議」；很對，叫「尚無不合」；不對，叫「似有未便」。紹興師爺套白狼的老套到現在還是習用的手法。「推拖」的技巧我們實在凌駕任何國家的「官僚制度」之上。「官僚制度」的守則是公事公辦，但工商管理却側重通權達變。在任何國家的「官僚制度」之下，比起工商機構，手續遲緩是通例，而案無留牘則爲例外。但是國內政府機關公文的遲鈍，尤爲世界之冠。這裏面當然有機關重疊，權限不清，因而增加公文旅行途程的因素在內。尤重要者，則爲中國官廳一推二拖的傳統惡習。此種惡習，初僅見於胥吏，今且蔓延於機關之首長。遇事惟恐出頭有樁却怕在後的情形相當普遍。清末鄭應觀

於其「盛世危言」中所謂「今之司官，莫妙於陽避處分，而陰濟奸貪。但能博上憲之歡心，得同官之要譽，則天變不足畏，民怨不足憂。於是上司薦之曰幹員，同僚推之曰能吏。」似乎並不是明日的黃花。

第四是「騙」。幾十年來，中國的行政，如其有長足的進步，那便是宣傳的進步。新官到任，例有宣言計劃，施政方針。究其實際，十九均爲空頭支票。不能說是存心欺騙，但對於自己施政的力量沒有準確的估計而信口開河，或閉門造車而不顧其出門是否合轍，至少也得算無心的欺騙。僚屬以此欺上司，上司以此騙民衆，政令與事實永遠不會碰頭。又如不久以前，觀察通信所載，某地官長到任的第二天即謂三個月內準可完成某項工程，直至一年又三個月他卸任之時，不特某項工程沒見影子，連計劃藍圖也沒有完成，甚而至於測量儀器也都沒有。好在目前官的信用澎漲已遠飽和，空口說白話的宣傳技術已到改絃更張之時了。

前述四點固然多半是「官（決策者）的毛病而非「官僚」（執行者）的毛病；但在中國現行的「官僚制度」之下，因爲政令的朝令夕更，法規的天度製造，政策的變動頻仍，中央地方情勢的隔膜，老於部曹者之成見過深，地方佐治人員之素質欠良，種種原因，「官」與「官僚」間之關聯，其重要性較之任何國家爲大。所以，在中國「官」的缺陷反映在整個的「官僚制度」上，其影響實至深且鉅。

如與工商業比較，政府根本就是一種專利事業，不受自由市場競賽的限制，沒有逐年的盈虧，他的資產負債懽繫於民衆的情緒。他的產品沒有劃一的價格，同時也許無法估計。他的成本是捐稅

，公債，鈔票印刷機，和民衆的信賴。所以在這種情況下，有些政府機構雖已失去設置的原意，或固有的功能，而仍能繼續存在。但其成本究竟不能取之不盡，用之不竭。「官僚制度」是此項專利事業所必需的營運工具。無爲的政府，其工作僅在維持社會的安寧，有爲的政府，其職掌兼及全民的福利。「官僚制度」與民衆禍福，休戚相關；其重要隨着政府權力之擴張而加大。嚴守法治精神，樹立有能行政，是任何「官僚制度」努力的方向，中國自然不是例外。缺乏法治精神，則「官僚制度」勢必流於苛擾專橫；官有所蔽則廉能政治無法建樹。二者均足以使政府失其民。對於政府，恐怕再沒有一個問題，比失民更重要的了。

（摘自「觀察」第二卷七期民三十六、四、十二、）

十　中國官僚的腐敗

Carl Crom原著
周曙山譯述

官僚的墮落，與其他各國同樣的存在於中國的每個時代中。若說在歷史上的某一定時代，中國官僚的墮落要比其他各國更甚些，却也不盡然。無論何國，觀其過去和現在，總不能說完全沒有正直的官僚的。再看中國的歷朝，直到爲滿洲人支配全國近三百年而於一九一一年才沒落的清朝，雖其官僚的墮落已達最大程度的時代，但猶不能遽謂那就是最壞的時代展開吧。

爲自北方曠野出來的滿洲人，及見中國這般無比的富庶，遂深爲眩惑，於是其行政活動乃專從事於搾取，而尤集中於苛徵暴斂並大行賄賂。據史書所載，可以說像那些進身於清朝的具有智謀的

大臣，多是爲促滿淸政府的沒落，早就爲過享樂生活而趨向腐墮落一途了。又在滿州軍人中，多爲坐享多額的恩給年金以安逸，馴至柔弱無能則如同廢物，也可說是出於那些大臣的謀略。

賄賂與安逸的這一種生活，以此謀略致使滿淸政府之趨於崩壞，可說其全是事實。如此，可知那時縱無革命運動的發生，而在滿淸政府也必不能支持下去了。淸朝像一棵大樹，它不是被砍倒的，乃是被白蟻在內蝕空而自倒了的。同時如賄賂之行，不僅是滿人如此，卽漢人爲官吏者，也只有程度之差，遂致官場全歸腐敗而紀綱喪地。因之在中國人民，對於一般官吏只要單以爲其不很貪汚者，便歌誦大德，甚至還爲其立德政碑。

此在有淸一代的人民，常爲那些貪慾無底的官僚們剝削，或以維持軍隊爲名而加重搜括，單是租稅一項多已苦不堪言了。又如許多富麗堂皇的官廳，雖窮奢極侈，任意誇張，但其實際多不過爲經辦徵稅而設立，故僅可說是複雜巧妙的一大徵稅機關而已。

第一大的租稅消費者，是皇帝本身；還尙須供養着多數欲望無邊的皇族，又在世界上擁有如許多數皇族的朝廷，則向所未有。如此向皇帝納稅，若始而是很重大，以後便須年年按照此數納以金銀，米糧或其他產物，送至首都或設於各地的宮廷倉庫。這切言之就叫做「進貢」，是人民最大的義務，同時也是弱小隣國的義務。

司理這屬於朝廷的銀，糧和其他貢品，以各種人員分任此職務，他們把此最後納給皇帝的數額，儘量加多以分給人民担負。此對宮廷人員而在地方長官要弄些外快，又對地方長官而在其他官吏亦企圖分肥，由是直到還向人民收稅的村長，依次都爲自己要弄些好處。在這各階段中有一個原則

，便是儘多徵收和儘少上解。因而在此制度下的租稅總額，說來究達幾許而予以計算，誠爲不可能的事，倘已儘量徵到而猶不足總額時，便不外於經收人員之中的誰個，未能完全按照儘量徵收的原則而實行罷了。

站在徵稅組織末端的人員。是村長，但實際的工作並不是終止於此。若從村民的眼中看起來，徵稅者以村長居最高位；而於其下尚有幾個徵稅執行者，卻都要中飽私囊。主要課稅的對象是土地，其外則很多。至對於土地買賣或者貸與的課稅。其率大都在一成以上。對商店開張者要徵收營業稅，而殺豬一口亦必須納稅。更設關卡於各交通要道，爲對通過一切貨物的抽稅。而且在北京城門，那裏還要徵收交通稅。

各種徵稅，大都將徵收權委於承辦人之手，聽其在權限內任意的搜括。凡此徵收的稅款，除以定額繳給政府外，再除去徵收費用，其餘便都是承辦人的純益。苛斂誅求和賄賂橫行，還便是一切官僚墮落的導因，故此自不能認爲是適當的制度。

徵收莫大的租稅，很少用在人民的身上，然而又說必須充公共之用，眞是太沒良心了。在滿清政府之下，未曾修築過一條道路，即對前代所築的道路也全未曾修理過，所以都成了廢路。他如自然的河道和運河，也是很少疏濬過，所以都淤塞不堪。至學校教育，就連什麼衛生設備也沒有。平時用於軍餉的數目雖鉅，但到外國軍隊侵入的時候，何等國防上的建設也不會有過。而且到外患來臨之時，儘管說要以鉅款去買武器，可是在官僚們只是藉以好搜括人民，以便從中漁利啊。就如已買來的那些械彈和其他軍用品，也都是粗製劣造或魚目混珠，自不能經久耐用。

此政治的腐敗頹廢而已達於最高潮，則是在清朝最後支配者慈禧太后的時代，其苛斂誅求實已到極點。且將豫定用於建設海軍的經費，竟以之構造避暑離宮（按即頤和園），至今在舊都北平禁苑內池中尚浮有大理石的船，便是這巨大的人民榨取者的紀念物，將垂諸永遠。

歷代政治受賄的弊風，雖是很遺憾的事，但還殘存於今共和國的政府之下了，以爲一般官僚在其公私行爲上所着色的一個特徵。自以軍閥政治代替滿清的官僚政治以來，其腐敗墮落之狀，雖在質上已決不能增進，但由於在量上的擴大，已使人民的負担比前更重得多了。加以腐敗的官僚，以今政府養有幾百萬軍隊，遂往往以報銷不足爲理由，隨便向人民勒索。例如某地方，爲常供給軍閥的戰費，竟豫徵收田賦到了四十年。然此豈不是決不能令人相信的怪話嗎？却不知其完全是事實。這殆爲滿清政府也不會有的事情，便因其時所養的軍隊之多，費用之大，乃不得不到了這一種地步。

中國官僚的墮落性，眞可謂根深蒂固，至死難改，若要舉此實例是非常多的。但由清朝遺留下的老官僚，已大多死去，隨着新時代到來，固然要希望有何等大變化。而這時代，則是以孫逸仙的革命精神培養出來的。這革命首領所倡的經濟原理，或不易得人了解、又在追隨其革命的信徒中，或亦有不肖之徒；惟其愛國的熱情，以及其廉潔，正直而至於誠實，却爲任何人所不能懷疑的。

這實在的說，多是繼承中國固有的道德，而無所謂新，就是祖述古聖賢之教，從而闡揚以冀恢復那些固有的道德。但是在墮落時代之後，所能表現高度的道德復興時代顯著的事例，於中國歷史中實很少見。以中國人對這樣的時代的變化，既特別稀罕，因而他們在觀念上便認爲像現在的墮落

政治，而於將來是否能夠完全變爲新政治，已不難想像，於是在其精神態度上，就都以爲只有接受外來的思想，才可從事改革了。然而自爲共和國以來，在中國民衆之間所流行着的思想，却都是說其政治的腐敗隋落，是乃滿清政府所遺留下的惡風，而非中國固有的性格，也就是說那爲異族侵入所得進來的東西。

但像這些思想在國民間，雖有所變化，但並沒有馬上見到何結果。事實上，由於新抬頭的軍閥巨頭所予人民的痛苦，却已到爲滿清政府所不敢爲的程度。及至國民政府成立後，以其在政治上的措施，所有很顯明的映入僑居於上海的外國人等的眼中者。其變化已日多了。雖說國民政府的當局，也屢傳說其爲積蓄預備金，竟以不正當的所得有儲存於外國銀行等之事，惟今却猶無從判明其眞是事實。

只有如下的事實是很顯著的，即從人民所徵收來的稅金，其中以相當數目是用於道路和運動場的建設，以及博物館的舉辦和衛生設備、治水事業街道整理、教育普及、農村開發等，凡爲各文明國所有公共福利的設施，而在今之中國都有了。至與日本的衝突，雖到不遠而已知爲不可避免的時代，但其每年還以巨額的款項，用於那些公共事業呢。其中也許會有貪汚的大官，一得手就弄去幾百萬上腰，但以不是僞君子的道德家爲限，便會深知無此必要的。總之中國人至此，除去仍好在稅收上訂主意，其外已多不想亂去弄錢了。因而自國民政府成立以來，似乎已有不少些數目是爲人民的福祉用了的。在官僚縱能偷去一部分，但不能以全部爲其私用，這就是與前時代所大異之點。

即西洋各國，如今也還不能說對公共福利的道德觀念所發達到現在的程度，已算是完全，故仍

需要多年的歲月和努力，却已屢遭倒退或停頓。中國在過去的十年間，所有用於公共福利巨額的款項，當我們在揣想是否有被官僚從中侵略的時候，則我今敢爲下這樣的結論，便是近年中國的政治道德，較之西洋各國實在是有長足的進步。（摘自「革新」第一卷四期民三十五、八、十七、）

二　中國官僚政治的諸特殊表象

王亞南

一

對官僚政治概念，有了一般的說明；對世界各國的官僚政治，分別作了一個輪廓的介紹，現在再來討論中國官僚政治本身，那無疑是有許多方便的。但方便的地方，是就一般範疇立論，即就中國官僚體制，與一般典型官僚體制的共同點立論，然而把中國官僚政治當作一個對象來研究，我們所當特別重視的，毋寧是在它的特殊方面，即它對一般表示差別的方面。

中國官僚政治，也正如同世界其他各國的官僚政治一樣，是一個歷史的現象。由它的發生形態，到形成爲一個完整的體制，以至在現代的變形，其間經過了種種變化，我們要指出它的特點，至少應就過去官僚政治與現代官僚政治兩方面來說。但如我們要在後面指明的，中國現代官僚政治，雖然大體照應着中國社會經濟各方面的形質上的改變，從國外，到晚近更從德美諸國新官僚體制中，吸入了一些新的成分，把原來的傳統形態複化了，但原來的傳統形態並不會因此被否定或代替，反之，我們甚且可以說，那是原來官僚政治形態在現代的變本加厲或強化。因此，在究研的程序上

，我們須得從中國古典官僚政治形態的諸特殊表象講起。那些特殊表象，分別體現在它的以次三種性格中：

(一)延續性——那是指着中國官僚政治延續期間的悠久。它幾乎悠久到同中國文化史相始終。

(二)包容性——那是指着中國官僚政治所包攝範圍的廣闊，即官僚政治的活動，同中國各種社會文化現象如倫理、宗教、法律、財產、藝術……等等方面，發生了異常密切而協調的關係。

(三)貫徹性——那是指着中國官僚政治的支配的深入的影響；中國人的思想活動乃至他們的整個人生觀，都拘囚錮蔽在官僚政治所設定的樊籠中。

這是我們要分別在下面予以詳細說明的。

二

關於中國古典官僚政治的延續性問題，最先需要論究到它發生或形成過程的起點。

我們在前面已經講到，官僚政治是當作專制政體的一種配合物或補充物而產生的，專制政體不存在，當作一種社會體制看的官僚政治也無法存在。在這點上，中國官僚政治並非例外。因此，我們要探究中國官僚政治形成的起點，似乎就只要問到中國專制政體是何時才開始的就行。新舊歷史學家社會史學家已公認秦代是中國專制政體發軔的朝代。而由秦以後，直到現代化開始的清代，其間經歷二千餘年的長期歲月，除了極少的場合外，中國的政治形態，並沒有了不起的變更，換言之即，一直是受着專制政體——官僚政治的支配。譚復生所謂「二千年之政，秦政也，皆大盜也」。

二千年之政，如何皆是「大盜」，這裏且不忙分釋，「二千年之政」，皆沿襲秦代專制政治而來，却是一個事實。而晚近在蘇聯以「中國通」見稱的社會經濟史學者 Wittvogel，論到中國中古歷史階段時，特別強調「二千年官吏與農民的國家」這句話（參見氏著「中國經濟史研究」横川次郎編譯本第五四頁），那也不外表示，那個歷史階段，是由官吏支配農民，是施行官僚政治。而在這以前，雖然設官而治的事實，早經存在着，但那時的政治支配者主要是貴族，即在春秋之世，國君「爲天子之同姓者十之六，天子之勳戚者十之三，前代之遺裔者十之一。國中之卿大夫皆公族也，皆世官也」（見夏佑曾著「中國古代史」第一八三頁），他們享有世祿，由是爲他們所支配的生產人民，就不得爲形式上的自由農民，而只是農奴。不過到了戰國之世，一切改觀了：在諸侯相互長期戰爭過程中，封建貴族的政治支配者，逐漸轉移到封建官僚手中了。中國歷史載籍是用「政逮於大夫」，「陪臣執國命」，「布衣爲卿相」一類攏統文句來描述此種轉變，而「傍觀者淸」的外國社會史學者却是這樣說的：「戰國封建的混戰，把寄居封建制度巢穴中的封建官僚養大了，並且開始把他們抬舉到社會塔的上層來。封建官僚起初不過是封建貴族技術上的助手。它幫助封建貴族剝削農奴式的農民，組織封建榨取農民血汗的機關，並使這機關鞏固和成爲合法的形式。但封建的混戰，却直接動搖了整個社會制度，削弱了和抹殺了舊有的階段劃分，並且在新的調子上來重新劃分階段。封建上層階級社會地位之一般的不穩固。是愈來愈加厲害，而且常使封建諸侯依靠官僚。封建諸侯爲着爭霸權爭統治而成的不絕戰爭自身，更造出一種對「專門人才」之急切需要，如軍事專門人才，外交專門人才，封建榨取機關的專門人才——如收斂賦稅和剝削土地的和森林的財富等等……

封建的混戰，培養了封建官僚……」（Sabanov 著「中國社會發展史」李譯本第六四——五頁），而這培養起來的封建官僚，不但成了專制政體實行的準備條件，且還在某種程度，成了專制政體實現的推動力，如史載「繆公求士……并國二十，遂霸西戎；孝公用商鞅之法……民以殷盛，國以富强……惠王用張儀之計……散六國之從，蠶食諸侯，使秦成帝業」（「史記」李斯傳）。

秦得「策士」「處士」或封建官僚之助，而成就一統大業，而實現專制的官僚的政治局面以後，其他繼起各朝代的開基創業，雖同樣要取得它前一朝代末期的士大夫或失意的政客和策士們的匡助，但其間有一根本不同之點，即秦代的官僚政客是在封建貴族政治崩潰過程中養成的，而秦後各朝代的官僚政客，則都是在官僚政治局面下養成的。二千年的歷史，一方面表現爲同一形式的不同王朝的更迭，同時又表現爲各王朝專制君主，通過他們各別文武官吏，對農民施行剝削榨取的支配權利的轉移。王朝的不絕再生產，再配合以官僚統治的不絕再生產；同式政治形態的重覆，在有的歷史學家看來是「循環」（如日本秋澤修二之流的中國歷史循環說），而在其他更深刻的歷史學家看來則是「沒有時間」，「沒有歷史」（如 Hegel 稱中國爲「空間的國家」）。但中國官僚政治延續了二千年却是一個事實。它的這種延續性，或者其它所以能延續得這麼長久的道理，我們將在後面講出它的更基本的原因來，而下面緊接着要說到的它的其他兩種特性——包容性和貫澈性，也許可以看爲是一部分的說明，雖然它們那兩種特性的形成，同時也可說是由於它延續得比較長久的原故。

三

中國官僚政治的包容性，那當然也是把它和世界其他國家的類同政治形態相比較而表現出來的。此一個社會，同時存在有各種各色的社會文化事象和制度。而在任何階級社會裏面，政治事象或其體制，往往總容易而且必然會變得突出，這是舊歷史家們慣把政治史來代表人類文化史的一大原因，但政治現象或政治體制雖然比較突出而顯得重要，它並不能無視其他社會事象和制度的作用；大約一種政治制度如其對於環繞着它的其他社會體制不能適應，不能協調，它就會立即顯出孤立無助的窄狹性來，反之，如其它能適應，能運用同時並存的其他社會文化事象，並且在各方面造出與它相配合的社會體制來，它的作用和影響，就將視其包容性而相應增大。與外國官僚政治相較量，中國官僚政治其所以能顯出包容的特性，就因中國官僚政治在較長期的發展過程上，逐漸發現了並在某種限度創出了配合它的其他社會事象和體制。我們沒有充分篇幅，把這點在這裏詳細解述，姑從以次幾方面予以較論：

首先，中國以父家長為中心的家族制和宗法組織，雖然是在專制的——官僚的政體實現以後更加強化了，但在這以前，卻顯然存在着這樣一個可供官僚政治利用的傳統。國與家是相通的，君權與父權是相互為用的。而在歐洲，特別是在早前的羅馬社會，個人在家族中的地位，是早經相當確定了的。歐美歷史學者認定東方的專制統治，不適於西方人的氣質，也許這是一部分理由，這就至少要使官僚政治在這一方面的作用和影響，受到限制。

其次，法律和政治是非常密切關聯着的。人民對於法的認識，法的習慣，有了素養，對於權利義務的相對關係，有了一些明確概念，那對於任意蹂躪人權，任意剝削搾取人民的專制官僚政體，就將成爲一個阻礙。「西方社會的特點，是常常有爲種種目的而存在的許多團體，有時經國家明白承認，有時則否，但是他們全體構成個人間的許多社會關係。就大小說，這種種關係常比現代國家的公民權所含有的關係，在個人生活內，佔有大得多的地位」(Krabbe著「現代國家觀念」王譯本英譯者序第二九頁)。因此，就在專制時代，國王對於被看爲地方習慣法的私法，「實際上只不過行使極少的立法權」(同上第九頁)。而在中國，一般的社會秩序，不是靠法來維持，而是靠宗法，靠綱常，靠下層對上層的絕對服從；於是，「人治」與「禮治」，便被宣揚來代替「法治」。這顯然是專制——官僚政治實行的結果，但同時又成爲官僚政治得擴大其作用，加強其活動範圍的原因。

又其次，我們得講到比較狹義上的諸文化事象，如學術，思想，教育等等方面。歐洲在專制官僚政治的歷史階段，曾經發生過兩大運動，其一是啓蒙運動，又其一是加爾文主義運動；這兩種運動，就它們反封建的立場說，雖然有某些場合是站在專制官僚統治方面，但它們在大體上，却是主張自由，强調人權，反對專制主義，反對官僚政治的。換言之，即歐洲專制時代的學術、思想與教育，並不像它們以前所謂政教統治(Hierarchy)時代那樣與政治結合在一起。反之，在中國整個長期專制時代却不同，中國文化中的這每一個因素，好像是專門爲了專制官僚統治「特製」的一樣，在幾千年中，彷彿都與專制官僚政治達到了水乳交融的調和程度。所謂「二千年之政，秦政也，二

千年之學，常學也」（譚復生語），無非謂學術與政治的統一。「是道也，是學也，是治也，則一而已」（龔定菴語）。學術、思想、乃至教育本身，完全變爲政治的工具，政治的作用和滲透力，就會達到政治本身活動所不能達到的一切領域了。

要之，中國的家族制度，社會風習，與教育思想活動等等，在某種限度內，雖爲官僚政治施行的結果，但却又成爲官僚政治的推動力，它們不但從外部給予官僚政治以有利的影響，甚且變爲官僚制度內部的一種機能，一種配合物。

四

惟其中國專制的官僚的政治，自始就動員了或利用了各種社會文化的因素，以擴大其影響，故官僚政治的支配的貫澈的作用，就逐漸把它自己造成爲一種思想生活上的天羅地網，使全體生息在這種政治局面下的官吏與人民，支配者與被支配者，都不知不覺的把這種政治形態看爲最自然最合理的。在一般無知無識的人民固不必說，就是自認爲窮則「寓治於教」，達則「寓教於治」的士大夫階層，歷來就很少有人想到這種政治形態以外去。他們像從來沒有什麼政治理想，如其說有，那也不是屬於本來的，而是屬於過去的。「克明峻德，以親九族，九族既睦，平章百姓」，以至「協和萬邦」的空洞詞句，被翻譯增飾爲「修」「齊」「治」「平」的大道理；唐虞三代的「無中生有」的「盛世」，變爲「祖述堯舜，憲章文武」的大口實。而由「明君、賢臣、順民」結合成的政治理想圖案，始終在被宣揚着，漠然的憧憬着，但又似乎從未好好實現過。所以，我們現代很自負的

歷史學家如錢穆一流人物，就說：「因爲中國在先秦時候，孔子他們這一般聖賢，都已經將那些人生理想講得很高深，以後實在很難超越。問題並不在再講這些問題，而在如何去做這些問題。漢唐人能夠依着先秦這個理想逐漸作去，實在是了不得。中國的理想本來已很高，很完美，直到今天，依然未能超過他。這不能因此反罵中國人不長進……在這裏，我可以大胆說一句，今後中國的政治社會，恐怕還依然會逃不掉漢唐的大規模，政治的一統，社會的平等，此下仍不能超過。這就是說，我們固有的崇高的理想，到現在還未十分達到，將來還要這樣做去」（見錢穆「中國文化傳統之演進——文）。我不想在這裏批評這種高論，但我得指出：（一）這是典型的中國士大夫階層的政治思想的結晶；（二）這是中國官僚政治支配下的必然產物；（三）這說明中國士大夫羣對於專制的官僚的統治（注意：錢穆根本就不承認中國秦漢以後的政治是專制政治，以後還有講到的機會）中毒之深，所以「陷溺」於其中而不能自拔。

顯然的，這樣好的政治理想或政治形態，應當只有站在統治地位或站在幫忙統治階級的人，才特別欣賞，而處在被統治地位的一般人民，該是如何想法呢？我們固有的文化理想，政治理想，由聖賢講得那樣「高深」，下民如何體會得到；那樣「崇高」，下民且無體會必要。所以，「民可使由之，不可使知之」的孔子立教，又成爲那種政治理想實現的補充物。俄皇卡薩林（Cotherine the Great）是中國武則天一流的人物，她頗懂得孔子的那種教義，一次對莫斯科的總督說：「當我們的農民要教育的日子到來時，你我的地位就保不住了」（參見Swain「世界文化史」沈譯本下卷第四六一一七頁）。中國士大夫階層過去也許有不少的人能理解到這個道理，但他們却總不大肯把

這秘密揭露出來。一般人民特別是一般農民沒有受教育，或者又受到統治者為他們編製配合好了的一套有利於統治的教育，他們的政治期待，就是沿着「賢人政治」或西人所謂「聖賢統治」（Herrschaft der Besten……德國崇拜中國政治理想的學者 Leibniz 曾這樣稱謂）的線索，希望出現「真命天子」，「太平宰相」，「清天老爺」；如其現實往往總是給他們那種期待以無情的反撥，那除了嚴刑峻法會教他們恭順外，還有綱常教化以及其他與「治道」攸關的各種社會制度習慣，乃至命運哲學，都可以緩和他們的反抗情緒。結局，「明君賢臣」的政治場面，固然要「順民」維持，而「暴君汚吏」的政治場面，尤須「順民」忍耐。中國政治自來就不許讓人民具有何等基本權利觀念，所以，任何基本權利被剝奪被蹂躪，他們很少在法的範圍內去考慮是非，至多只在倫理的範圍去分別善惡；事實上，即使是在倫理認識內，他們也並不能把善惡辨得明白，因為讀書有權利做官，做官有權利發財，做官發財都由命定這一類想法，是不許他們有徹底的道德評判的。

不僅如此，社會心理的科學告訴我們，同一社會事象的反覆，會使我們的反應，由固定的變成我們的第二天性。在專制官僚政治下，統治階級的優越感和一般貧苦大衆的低賤感，是分別由一大些社會條件在把它們支持着，強化着。有時「布衣可以為卿相」，卿相亦可以變為布衣的事例，並不會把官吏與農民間的社會鴻溝移去。而長期的「從古如斯」的政治場面，使統治者被統治者不期然而然的把既成社會事象（不論它是如何不平，如何不合理，如何為稍有現代政治意識與人類同情心的人所不忍聞，不忍見）視為當然，並看得非常自然。

懂得了這些道理，才會明白歐洲人的氣質，為什麼不適宜於專制主義政治，而我們中國人的氣

質，又爲什麽偏是特別適宜於專制主義政治。

然而，對專制主義官僚主義中毒最深的，畢竟還是一般立在封建專制統治地位或爲那種統治幫忙幫閑的官僚士大夫階層。因爲成見與利害關係結合起來，才能變得最強固，最不易改變。當中國農民大衆不止一次的表示他們不能再忍受榨取壓迫，而奮起自救，並引起全國騷動的時候，士大夫階層往往總是利用機會，幫助野心家向民衆提出許多諾言，收拾殘局，重整山河；儘管新的專制王朝出現，新的官僚系統登場，而舊的政治形態卻又復活了。

政治上的貨利主義與歷史惰性，錮蔽了他們，使他們不能相信在固有的社會政治形態以外，還有什麽理想。

五

可是，中國政治官僚所表現的上述諸般特殊性格，並不能從它們之間的相互影響得到說明。長期的專制官僚統治，無疑大有造於那種政治的支配者，使他們有時間有機會把社會一切可資用的力量，動員或收編起來；把一切「有礙治化」的因素，逐漸設法排除出去。「一道一風同」的局面一經造成，治化上顯出的貫徹作用，也就既深且大了。反過來講，這些又是官僚統治得以長久維持的原因。

一切因果循環論，是會失之表象的。我們需要進一步探究到中國官僚政治的社會經濟基礎。

（摘自「時與文」第二卷三期民三六、九、二六、）

一二　儒家思想與官僚政治

（中國官僚政治之歷史的經濟的解釋）

王亞南

一

在任何一個階級的社會裏面，把握着社會物質的基本生產手段的階級，同時必定要佔有或支配社會基本的精神生產手段。這已經很明顯的表現爲一個法則。社會基本的精神生產手段被把握着：那第一，將可能使不合理的物質生產手段的佔有，逐漸取得「合理的」依據；第二，將藉此繼續製造出或生產出維護那種佔有的動力；第三，將用以緩和或團結同一支配階級內部的分離力量。所以，就中國歷代王朝統治的經歷講，它們對於精神生產手段的把握是否牢固，運用是否得宜，頗有關於它們歷史運命的修短，雖然在實質上，它們的存亡興廢，根本的還是看它們對於物質的基本生產手段的把握方面，是否發生了破綻或動搖。

在西周之世，世卿世祿，子就父學，世世相承；一切精神傳授的手段，通在官府。當時農業勞動生產力尚因鐵耕未行，留在極低階段。剩餘勞動生產物既有限，在官府的精神生產活動，固受有限制，一般人民更自無此「清福」了。「不識不知，順犬之則」，原來是貴族統治的安穩場面。但『自老聃寫書徵藏，以貽孔氏，然後竹帛下庶人。六籍既定，諸書復稍出金匱石室間。民以昭蘇，不爲徒役；九流自此作，世卿自世墮。朝命不擅威於肉食，國史不聚殲於故府』（章太炎「檢論訂

亂（一七）。這段話是有不少漏洞的。精神生產手段把握不牢了，實際乃由於當時的物質生產才段，已漸在從貴族的手裏滑脫出來；暴君汙吏在慢其經界，「田里不粥」的神聖規制亦維持不住了。然而，世卿世祿的秩序，顯然大大的受了九流百家羣雜議論的影響。

戰國的分立混亂局面，無疑是邪說橫議的溫床。

秦併六國，從丞相李斯的建議中，知道它是曾在控制精神生產手段上，作過一番努力的。李斯很機智的表示：以前諸侯並爭，厚招游學，由是一般讀書的人，「皆道古以害今，飾虛言以亂實，人善其所學，以非上之所建立。今皇帝併有天下，別黑白而定一尊。私學相與非法教人，聞令下則以其所學議之，入則心非，出則巷議。夸主以為名，異取以為高，率羣下以造謗。如此弗禁，則主勢降乎上，黨與成乎下。禁之便臣請史官非秦紀皆燒之，非博士官所職，天下敢有藏詩書百家語者，悉詣守尉雜燒之；敢有偶語詩書，棄市，以古非今者，族；吏見之不舉者，與同罪……若欲有學，以吏為師」（「史記」秦始皇本紀）。這個建議被秦始皇接受了，於是秦及始皇帝，便被天下後世毀嘲謾罵；一提到「秦為無道」，就把「焚書坑儒」作為有力的註腳。其實，單就學術的立場講，秦朝所作的孽，與此後漢代相比，眞不可以道里計。而依維護統治的立場講，秦禁造謗，禁巷議；只許「詩書百家語」藏之於博士官衙，只許學者「以吏為師」，想把私學重新回到官學，並不是念頭錯了，而是不得其法，不知道「百家語」中，究竟那一家之言之教，才宜於利用，而不必禁止，且無妨廣為宣揚。李斯師事荀卿，淵源孔孟，其所建議創制，大體皆本儒家精神，而對於黜百家，崇儒術，未肯公然主張，而必留待漢武帝董仲舒君臣去做，諒不是為了避諱，乃是由於不夠統治經

驗。

所以，以小亭長出身而爲天子的漢高祖，原本非常侮謾儒生，甚至「取儒冠以溲溺」，迨叔孫通略施小技，制定朝儀，始知此道有益於統治，乃不惜「至曲阜以太牢祀孔」。然儒家思想眞正有益於治道的體驗，還是經過高，惠、文、景數世的不愉快事變，才逐漸領會到的。高祖在世有信越等功臣叛變，惠帝之世有諸呂外戚叛變，景帝之世有吳楚等宗室叛變。功臣靠不住，外戚靠不住，宗親也靠不住，該如何才能使此大一統的局面，好好維持下去呢？武帝一朝的君臣們對此是頗費了一番心機的。他們知道高帝那樣形式的尊孔是沒有用處的，文景治黃老之學，適足增野心者的勢燄，要天下一乃心德，非專尙一家學說不可。董仲舒謂『今師異道，人異論，百家殊方，指意不同，是以上無以持一統。法制數變，下不知所守。臣愚以等諸不在六藝之科，孔子之術者，皆絕其道，勿使並進』（「漢書」董仲舒傳）。這建議被武帝採納了，於是孔子學說乃開始定爲正統。然則他們爲什麼在「百家之言」中，獨選中了孔學呢？原來百家以孔老墨三者爲最著。『封建社會重階級名分，君權國家重一尊威權；老子主無名無爲，不利於干涉；墨家創兼愛，重平等，尙賢任能，尤不便於專制。惟獨孔學，嚴等差，貴秩序，與人民言服從，與君主言仁政，以宗法爲維繫社會之手段，而達鞏固君權之目的，此對當時現實社會，最爲合拍；帝王馭民之策，殆莫善於此，狡猾者遂竊取而利用之，以牢制天下』（蘇淵雷：「孔學制播」，見新政治第四卷第一期）。因此，夏曾佑推論漢武帝尊重儒術之動機，謂其『非有契於仁義恭儉，實視儒術爲最便於專制之教耳』（「中國古代史」第二七四頁）。

二

一最便於專制」的儒術，或者當作一種專制官僚統治手段來看的儒家學說，稍微仔細分析起來，就知道它備有以次這三項可供利用的內容：

(一)天道觀念。

(二)大一統主義。

(三)綱常教義。

這三者對於專制官僚統治的維護，是缺一不可的。

先就第一點天道觀念來說。

儒家不言鬼，不言神，却言「天」。言神，在神學範疇，言天，進了一步，在玄學範疇。在近代初期的歐洲，專制官僚政治的推行，例皆配襯以強調所謂「自然秩序」、「自然法」、「自然權」的玄學。以往貴族社會的秩序，原被宣揚為由神所定立；各國啟蒙學者殆無一不抬出「自然」的大帽子，在消極方面藉此否定神，否定神定的貴族政治的社會秩序，而在積極方面，則又是藉此定立新的專制官僚秩序；以為這新的專制官僚社會秩序，乃依據自然秩序而建立起來。這種玄學，在我們今日稍受政治科學洗禮的人聽來，雖覺得非常好笑，但當時作這種主張的，却是一些頭號的哲學家、經濟學家或法學家哩！

中國儒家所強調的「天」，顯然比歐洲啟蒙學者所宣揚的自然，有更多的神性，所謂「君萬物

者莫大乎天」（「易」繫辭上），所謂「天道福善禍淫」（「書經」湯誥），所謂「皇矣上帝，降臨有赫，監觀四方，求民之莫」（「詩經」小雅）……這像表明冥冥之中，有一個司吉凶禍福的人格神在那裏主宰；但同時却又有更濃厚的政治性，所謂「天生民而樹之君，以利之也」（「左傳」文公），所謂「天佑下民，作之君，作之師，惟其克相上帝，寵綏四方」（「書經」泰誓），所謂「天子爲民父母，以爲天下王」（「書經」洪範）……這像表明「天」或「上帝」不能自行其意志，而必假手於天子或帝王以行之，於是帝王或天子的所作所爲，就是所謂「天功人其代之」，換句通俗的話，就是「替天行道」。

可是「替天行道」的事，過於繁重，天子一個人作不了，要大大小小的官吏在一種政治組織下來代他或幫同他處理，結局，單是把帝王或天子的存在地位神秘化了神聖化了還不夠，必得使他的官吏們，使他們大家所由進行統治的政治秩序，也都取得一種「玄之又玄」的或「先天的」存在依據才行。關於這一點，儒家的集大成者如孔子乃至以後的流輩，都不會講得明白，直到漢武帝時主張罷黜百家，獨尊儒術的董仲舒，才因了要把專制官僚體制合理化神聖神秘化的要求，而痛快的予以發揮了，他說：『一歲之中有四時，一時之中有三長（按指上文之「有孟有仲有季」），天之節也。人生於天而體天之節，故亦有大小厚薄之變，人之氣也。先王因人之氣而分其變，以爲四選。是故三公之位，聖王之選也；三卿之位，君子之選也；三大夫之位，善人之選也；三士之位，正直之選也。分人之變，以爲四選，選立三臣，如天之分歲之變以爲四時，時有三節也。天以四時之選，與十二節相和而成歲，王以四位之選與十二臣相砥礪而致極』（「春秋繁露」官制象天）。不僅

如此，天有春夏秋冬之異氣，聖人則「副天之所行以爲政」，而分別出以慶賞罰刑，所謂「王者配天」。

這天人相通的玄學，與歐洲啓蒙學者所强調的自然秩序社會秩序相通的玄學比較，顯然表現得更低級，更牽强附會；但其本質的要求是極相類似的：即專制官僚政治秩序，沒有貴族政治秩序那樣有外部的一見明白的自然血統條件可資爲依據，它就需要託之於天，假手於不可見不可知的冥冥主宰，以杜絕野心者的非法覬覦。至若中國歷代王朝末期的犯上作亂者，往往也假託天命，詭言端異，以加强其政治號召，那正是現實歷史辯證表現之一例，而於專制官僚政體需要一種玄學爲其政治出發點的主張，並無抵觸，每一個王朝的開國君臣，都是會把「天子不取，反受其殃」，「予非順天，厥罪惟鈞」的經典文句，背誦得爛熟的。

次就第二點大一統主義言。

前所謂「受命於天」的帝王或天子，乃是「天地」或「天下」的最高主權者，所謂「皇天眷命，奄有四海，爲天下君」（書經大禹謨）。這句話的翻譯，就是「普天之下，莫非王土，率土之濱，莫非王臣」。孔子依着這天命最高主權不可分割的命題出發，而主張「尊王」，主張恢復西周形式上的大一統，而對於破壞那種大一統，並各霸一方各自爲政的亂臣賊子，不惜口誅筆伐。至於「作春秋」而亂臣賊子是否眞正有些恐懼，當然是另一個問題，但孔子託春秋以明其「復夢見周公」之志，想把當時分崩離析的局面，多少挽回過來，却是一個事實。又孔子所夢想恢復的大一統，原不過是西周那種只在形式上表示「禮樂征伐自天子出」的貴族政治秩序，可是專制的官僚的統

治，卻正好需要這種「天無二日，民無二王」的學說，來支持其中央集權的政治獨占局面。假使在四境之內，或在聲教所及的小天地間，有一個國土或有一個民族自樹一幟，不肯對那個自視爲「誕受天命」的政權表示服從，就算它安其土而子其民，治理得頗有條理秩序，也認爲非撻伐用張，使其解體屈服不可。而且，那種獨樹一幟或未曾就範的政權，愈是治理得有辦法，它便愈要成爲「王赫斯怒，爰整其旅」的征伐的目標。照理，「天下爲私」的專制者，自己既强制傍人接受自己的統治，他究竟何所根據而阻止傍人不各自爲治？或者至少他將如何勸說傍人不各自爲治呢？在這種場合，「天命」和「春秋大一統主義」，便被反復發揮與宣傳，大一統教義在呂不韋的「呂氏春秋」中，是講解得非常明透的，而言「天人相通」的董仲舒，更公式化爲「春秋大一統者，天地之常經，古今之通誼」。由是久而久之，「謬種流傳，演爲故習」，致使在現代以前，中國人的政治辭典中，始終沒有「分治」，「聯治」那一類名詞。「一統的江山」或「一統的政治」未曾實現，就稱爲「創業未半」，已實現而後爲人割裂，就稱爲「偏安」。每到一個朝代末期，羣雄並起，互相廝殺，直到最後有力有勢者，混一宇內，才使那些爲人忙着打天下的老百姓，得到一點喘息的機會；「眞命天子」出現了，儒家「大一統」的理想又實現一回。

最後，就綱常教義來說。

任何一個專制君主，無論他的天下是怎麽得來的，是出於强奪，抑是由於篡竊，他一登大寶，總不會忘記提出他取得天下正相反對的大義名分來，藉以妨阻他臣下的效尤「强奪」或「篡竊」，所謂「竊國者侯，侯之門仁義存」，就是這種個理。

本來在統一的專制政治局面下，始終存在一個統治上的矛盾：一方面要儘可能使「普天之下」都收入版圖，接受治化；同時，擴充的版圖愈大，要使宇內道一風同，心悅誠服，就愈感困難。爲了解決這個治化上的矛盾，自漢朝武帝君臣起，就多方設法推行儒家的綱常教義。綱常之教的重心在乎三綱，即所謂君爲臣綱，父爲子綱，夫爲妻綱。亦即君權、父權、夫權的確認。從表面上看，只有君臣的關係是有關政治的，而父子夫婦關係則是有關家族的。但中國綱常教義的眞正精神，却正好在於它們之間的政治聯繫。中國一般讀書人都很記得「天下之本在國，國之本在家，家之本在身」的格言，把表現的方式換一下，就是「身修而家齊，家齊而國治，國治而天下平」。爲什麼一般人故有還大的政治作爲呢？我們「聖人」是這樣註釋得明白的；在積極一方面講，『君子之事親孝，故忠可移於君；事兄弟，故順可移於長；居家理，故治可移於君』（「孝經」廣揚名）；在消極一方面，『其爲人也孝弟，而好犯上者鮮矣，不好犯上而好作亂者，未之有也』（「論語」學而）。所以，孔子答覆一個說他不肯從事政治工作的人說：在家裏孝順父母，友愛兄弟，就有政治作用，就等於從政，何必一定要立在政治舞台上？（『惟孝友於兄弟，施於有政，是亦爲政，奚其爲政』？——「論語」爲政）。這在一方面說，是家族政治化，在另一方面說，又是國家家族化，倫理政治的神髓就在此。但我們應當明瞭這種政治的目的，不在使全國的人，都變成一家人一樣的相互親愛，而在使全國被支配的人民，都變成奴隸一般的馴順，所謂「居家理，故治可移於君」；所謂「移孝作忠」，都不過表示「父爲子綱」，「夫爲妻綱」，結局無非是要加强「君爲臣綱」的統治作用；把防止「犯上作亂」的責任，通過家庭，通過族姓關係，叫爲人父的，爲人夫的，爲人族長家

長的，去分別承担。在社會上，父子夫婦的關係，是到處存在的；亦就因此之故，政治統治的功用，就無形滲透進了社會每一個角落，每一個人間的毛細孔。而且，家族政治聯帶責任，在有所勸的場合，就是「一人成佛，雞犬皆仙」，「滿門有慶」；在有所懲的場合，就是「一人犯法，九族株連」。其結果，父勸其子，妻勵其夫，無非是要大家安於現狀，在現狀中求「長進」，求安富尊榮，而天下「就因此太平」了。

所以，儒家的「大一統」，由儘量擴大政治版圖所造出的上述統治上的困難問題，就由其盡量推行綱常之教或倫理的治化，而相當的得到解決，而這又暗示那些把擴土衆民治理得服服貼貼的專制君主及其「變理陰陽」，「參贊化育」的大臣們，真像是「嗚呼！惟天生民有欲，無主乃亂，惟天生聰明時乂」（「書經」仲虺之告）！「天地生君子，君子理天地」（「荀子」王制篇），這一來，天道觀念，大一統主張，綱常教義，就成功為「三位一體」了。

三

當然，在長期的專制官僚統治過程，儒家學說之被御用或利用，往往是採行不同的姿態，據陶希聖先生的研究，孔子曾有這樣七階段的發展：「封建貴族的固定身分制度的實踐倫理學說，一變而由地主階級向殘餘貴族爭取統治的民本政治學說集團國家理論；再變為取得社會統治地位地主階級之帝王之學，帶有濃厚的宗教色彩，孔子遂由此成了神化的偉大人格；三變而擁抱道教佛教，孔子又變為真人至人及菩薩；四變而道士化；五變而禪學化；六變而孔學之經世濟民的探討失敗，所留

存著、偉大的孔子、爲地主階級與士大夫集團之保護神」（「中國社會與中國革命」第一八七頁）；還沒有變完、他接着指出：「現在孔子到了第七次發展或轉變的時期了，有人想把孔子來三民主義化」，這所謂「有人」中，陶先生「現在」應不難把他自己也放在裏面；也許就因爲他自己也在裏面的緣故，當時他認定「把孔子來三民主義化」，爲「不可能」，現在想來倒是「可能」的，但這是題外話。

我以爲，孔子無論在這任一發展階段的「變化」，在我們的社會，還大體是爲專制官僚統治的限度內，儒家的上述三種教義，始終仍在作着基本的治化酵母；至多，只不過依着社會物質的與精神的現實條件的發展與演變，分別在那幾種基本的治化酵母中，加進了或從儒家學說當中，抽取了一些可以附比的有效因素，使原來的治道治術，改變了一些形像罷了。

原來孔子以儒者問世，備有三種資格：其一爲經師，商訂歷史，删定六經；其二爲教育家，講述「孝經」「論語」，此三者章太炎先生於其「諸子學略說」中已明白道及，但還有其三，政治說教者，一車兩馬，歷訪各國，以冀學之見用，道之得行，而這點却爲以後儒家政客官僚，作了投機干祿榜樣；至其教人以「中庸」，教人以「言不必信，行不必果」，其私淑者孟軻雖以「聖之時者也」目之，但後儒爲目的不擇手段的實利主義精神，固因此淵源有自，而其學說之「應時」支離演變，亦不無來由了。

在戰國末期傳授孔門衣鉢的荀卿，他目睹當時社會的實際變化，知道恢復舊有封建秩序沒有可能，知道天命說，性善說，禮治說，都不大靠得住，於是他認定封建體制須予以改造，應崇功利，尙干涉，以刑法鞏固君權，到了他的兩大弟子韓非與李斯，更變本加厲，直認刑名法術是尙，韓非

想用嚴刑峻法去造成有權有勢的絕對專制主義，而李斯則實行制定嚴刑峻法以體現那種絕對專制主義，他們無疑是太對儒家根本思想傍趨斜出了，但仔細致察，「祖述堯舜，憲章文武」的儒家，對於「五刑之屬三千」，是用「刑期於無刑」來遮飾的，他們始終都認爲刑與德兩者不可偏廢，所謂「明主所以導制其臣者，二柄而已矣，二柄者，刑德也，何謂刑德？曰：殺戮之謂刑，慶賞之謂德，爲人臣者畏誅戮而利慶賞」（「韓非子」「二柄上」），孔子於刑德二者之間，雖略有差別，謂「道之以政，齊之以刑，民免而無恥，道之以德，齊之以禮，有恥且格」（「論語」「爲政」）但從他所說的「上好禮則民莫敢不敬」（「論語」子路）及「小人學道則易使也」（「論語」陽貨）一類文句看來，禮義道德都不外達成治化的手段，而不是目的，只要有助於治化上的目的，在相當範圍內，「雜以名法」的荀學，並不是孔學怎樣不容許的。

至若孔子學說在漢代被雜以讖緯神怪之談，那不過是「天道觀念」的發揮，「天人相通」理論的副產品，「天」既可以「天子」「授命」，它就可以把它對天子乃至對人民吉凶禍福，用種種「自然的」災異或祥瑞，預爲表現出來，使他們分別知所警戒知所勵，原來「易經」就充滿了這種讖緯性的玄談，而「春秋」更如實指點出了各種各色災異祥瑞的後果，董仲舒劉向父子輩之把自然界各種特異現象，拿來作着政治的附會解釋，無非是藉此補充當時三綱五常教義尚未深入化和普遍化的缺點。

東漢末葉，道教曾經一度成爲愚夫愚婦信仰的目標，但張角張寶一流黃巾賊所宣傳的「蒼天已死，黃天當立，歲在甲子，天下大吉」一類讖語，顯然和劉向輩所藉以愚弄小民的讖緯說教，保有

極密切的脈絡。同一被愚弄得糊裏糊塗的小民，要叫他們相信「蒼天」，就沒有法子禁止他們不相信「黃天」；這種辯證關係，聰明睿智的大儒們，也許還是不會想得透徹的。

魏晉以後，佛教逐漸盛行；當時儒家綱常教義，雖已浸假成爲一般人民精神生活中之重要因素，但儒家對於此種可借以助成治化的思想工具，當然不會漠不關心。於是，心性之學，特別昌明於宋元明諸代，朱、程、陸、王分立門戶，道問學，尊德性，由無極而太極，由寡欲而無欲，禪意盎然，然任誰都未忘記援引經典，以明其說之有據。

降及清代，儒家研究重心，漸由理性玄談，而轉變到要求眞憑實據的考據。此在究研的某一方面講，或爲一種進步，但就政治立場言，其離隔現實，鑽入「國故」牛角尖中，使人忘懷異族統治，殆與玄談太極，求致良知，有異曲同工之雅。

四

要之，儒家學說之歷史的變化，殆皆如所謂「以夏變夷，而非變於夷」，以孔孟教義吸收名法，讖緯，道佛，直至較近，又還「契而不捨」「中學爲體」的主張，眞所謂「萬變不離其宗」。這原因，乃由於在一方面，中國專制官僚統治一日沒有根本變革，儒家的天道觀念，大一統主義，綱常教義，便一日要成爲配合那種統治的支配意識形態；同時，又因爲專制官僚的封建體制，究比之過去貴族封建社會秩序，有了更大的變異性，流動性，恰是那種支配的意識形態，難免形格勢禁，在統治上不易收到運用自如的效果，於是，每臨着一個新的發展階段，就以孔變刑名，變讖緯，變

道佛，以擴大其精神支配影響。但無論如何變法，大成至聖先師的牌位，始終沒有受到動搖，而在異族入主中華的場合，亦沒有例外。所謂『二千年無思想，非無思想也，以孔子的思想爲思想；二千年無是非，非無是非也，以孔子是非爲是非』（明李卓吾語），歸根結底，不是中國人對於孔子學說特別有好感，而是中國社會統治，特別需要孔子學說。自經孔子學說被漢武帝君臣定爲正宗正統以後，在質實上，以地主經濟爲基礎，土地得相當自由買賣，農民得相當自由轉動，而原本不能造成世卿世官那樣的貴族身分社會，卻藉着知識的統制和長期獨占，而無形中贊同把士大夫的身分更特殊化或貴族化了；這一來，本來在一般人眼中看得有些迷糊的中國官僚社會階級關係，就似乎因此顯出了一個明顯的輪廓。

（摘自「時與文」第二卷六期民三十六・十・十七・）

一三　『圖章政治』與官僚政治

江喬森

一、圖章政治的起源：「圖章」在今日官場中說就是所謂印信，關防之類。在個人而講就是私章，或者官章之類。它原來是代表着一個符號的形式，以爲鄭重昭信的一種標記。隨着歷史朝代的文字流變不同，而有所謂甲骨文、鐘鼎文、篆、隸、楷書之各種字體。也是屬於中國所特有的一種雕刻藝術。當初是專制時代的皇帝，用之作爲朝廷傳統的寶璽，以昭典守，以取信於人民百官，它直接代表着政府機關和主宰者的威信與權力。幾千年來，中國官吏衙門一直

沿襲着這一封建的形式，演進而爲無謂大小官員以及私人都有了一顆圖記，作爲他的職位、官銜、或者他個人的一種權威代表的符號。

二、圖章政治的現狀：關於圖章的種類，以圖章的質料來說：有木質，牛角、銅質、象牙、瑪瑙、水晶、玉石、和壽山石、青陽石、以及最名貴的雞血石等。以圖章的用途來說：根據目前官場中所例行的習慣，可分爲軍事機關所用的關防，文機關所用的印，機關主官的官章、簽章、私章、還有專用作書寫紅白喜事或自鳴風雅用的「翰墨圖章」，以及會計出納所專用的存款印鑑。這些主官的圖章，照例都各有指定的親信祕書、主任、妥爲保守，（每一個機關的印信，且正式規定有監印官。專司其事。）於是官愈大，圖章也就愈大，官職愈多，圖章也就愈多，官愈紅，而圖章的權威也就愈顯，造成了今日許多大官大員，假借這顆「木有本無知」的圖章作爲「分身幻術」，可以兼差幾個，乃至於幾十個，只要委派機要代蓋圖章，本人根本可以不入衙門辦公的怪現象。而且有些鑽營之徒，有時不易接近到主官本人，無法方便，更發現了除了系統，血統，馬桶三統路線之外，走「圖章路線」的捷徑。於是假借圖章，作爲官場中敷衍人情，委託說項的例習，寫八行介紹信用之，寫疏通關節，輾轉說項的私信更用之。甚至蓋了無數的圖章，主官還不知其事。在公事上更是造成了只蓋圖章，推諉責任的惡習，上下例行，都不負責，自起碼職員以至於最高主官，都在紅色印泥中一蓋了事，於是每每發生了責任問題的時候，上面說是根據下面層層簽稿的擬定，而下面則推諉是奉上面主官的核定，到頭來大家推來推去，只好官官相護，將錯就

錯，『未便收回成命』了事。所謂真理是非，只好埋沒在那一連串的紅印泥的符號裏，永遠不得翻身了。

舉一個實例來說：京中有某一大部，最近風行『圖章負責』的制度，每一個最起碼的事務員，科員都有一顆『第幾處第幾科科員某某』的官章，式樣一律 不過大小照階級來區別，一件公事上照例印好了等待蓋章的空格子，自承辦人擬稿到科員股長，科長副處長、處長、秘書、副主任、主任、副廳長、廳長、次長、部長。都一例蓋的有官銜的官章，遠遠望去，紅得一片鮮豔，倒也頗為好看。我覺得倒還不如預先印好一些蓋好了官章的稿紙，還可以省却公文旅行中，每一道『紅印關卡』的留難。我曾經私下計算過，官衙中一件公文，自收文登記，到呈閱、分發、簽辦、呈核，再回到擬稿，劃行之後還要交繕，校對蓋章，蓋印，發文登記，付郵，如果必須經過部稿，要上下經過幾次，每次至少要通過十五個左右『圖章關卡』，假設每一個『圖章關卡』僅僅因為公文太多，而不含有其他特別的原因，只滯留一天的話，那麼這一件公文自收文到發文，至少也得一個月，還要中間不要推拖，研究、調查、會議、請示，否則一擱就是兩三個月也說不定。像這樣一種上下推諉，不能分層，分職負責的『圖章政治』，還談什麼『行政效率』？還談什麼『職責分明』？還能適應什麼時間性和空間性？還說什麼科學管理的高調？

更有奇者，所謂達官顯貴的大人先生們，因為他的才能和精力都是超人的原因，兼的差事太多了的關係，從上級兼到下級，從軍事兼到黨政，從前方兼到後方，從國內兼到國外，從官方兼到人民團體，於是弄到自己也攪不清楚，有時同一姓名的圖章，為了各個單位的利害衝突，圖章也時常

發生混戰，有時同一個姓名的圖章，上呈下令，或者相互批駁，爭執，於是各向上級控訴，以至上級看了也莫明其究竟，不知如何處理？這都是用許多圖章，作爲分身法，而兼差兼職的弊端笑話，眞是令人哭笑不得。這些圖章政治的內幕，黑暗重重，我想凡是久於案牘工作的人，都有一番親切的體驗，而寄以無限的感慨！

至於在官場衙門裏執掌事務的人員，更是『只認圖章不認人』，舉凡簽到，領薪，發公物，開支票，等等事務，都是憑章行事，無章不成，一個不識字的工差，拿了圖章照樣可以發生效力，要是你本人親身未帶圖章，依舊免開尊口，圖章的靈威，簡直比人還重要。置個人的信用道德人格於不顧，而乞靈於一顆無知的木石，這豈非一個荒唐的笑話？可是今日社會的人們，尤其是官場中的官吏們竟習焉而不察，以至於此！造成了圖章等於一道張天師的靈符，只要白紙黑字上蓋上了那麼紅的一個，便只問圖章，不問是非，只信圖章，不管黑白。每有一塊機關衙門的招牌，便有一大批大大小小的圖章，在那裏『替人行事』，『代機關顯靈威！』，甚且營私舞弊，貪贓枉法，都假圖章以行。於是造假報銷，刻假圖章，庶務，副官們挖空心思，僞造許多圖章，有所謂『臘燭圖章』，『蘿蔔圖章』，『肥皂圖章』，『臘紙圖章』，『石膏圖章』，抗戰時期，有極少數前線作戰的軍需爲了造報銷，經常養有刻字匠專刻名章，行軍時全師全團士兵的圖章用挑夫一担一担的挑着走，這都是圖章政治所造成的罪惡。這種中國圖章政治的唯一特點，把中國造成了一個全世界獨一無二的『圖章國家』

三、圖章政治促成了官僚政治的罪惡：今日大家所同申疾恨的是官僚政治，我們試一探討其官僚政治所表現的特徵，不外爲遇事推，拖，敷衍塞責，對上欺騙矇蔽，對下高壓馬虎，功利則爭趨，責任則推諉，無是非正義，唯勢利是圖，以逢迎吹拍爲手段，以升官發財爲目的，日惟鞏固延續其旣得利益與官位而鑽營苟苟，植黨營私，不講效率，不重時間，不重分層負責，更無民主精神，而這些官僚政治的特徵，皆以圖章政治爲其構成罪惡的基礎原因，以圖章爲官僚政治上耍權術，弄機謀的唯一工具，也可以說圖章與官僚造成了不可分的關係，圖章助長官僚政治的形成，官僚運用圖章的權威而衍飾一切罪惡，這是今日中國官僚政治的特點，也是造成今日政治上不重負責實踐，不重科學效率，營私舞弊，腐敗無能的徵結所在。因而形成了今日「圖章萬能」、「人材無用」的醜惡現象！嗚呼圖章！可以休矣！

四、新政治絕對與圖章政治勢不兩立：我們已經明瞭了圖章和官僚政治結了不解之緣，因此我們認定要打倒官僚政治，必先打倒圖章政治！而且惟有先解除這個官僚政治所運用爲萬能法寶的武裝——圖章，才可以澈底肅清官僚政治的罪惡！也惟有取消圖章政治制度，才是革新今日中國政治的最迫切與必要的先決條件。我們認爲圖章政治的意識，不僅代表着封建和偶像的殘餘觀念，而且是今日中國政治上最不科學，最不民主，最不重確實負責，最不講行政效率的過時代的遺孽！過去幾千年來，在神權和君權的封建政治下，這顆木石無知的璽障，已經愚弄多少人民，已經犧牲了多少人民血汗智識的結晶，窒礙了中國政治文化的進步！在今日科學進

步到原子能的時代，我們一切要求科學化，民主化，我們今日所要求的新的民主政治，和這封建的遺孽，官僚政治的法寶——圖章政治，絕對是勢不兩立！

我們堅決主張一律改用親筆簽字，立即廢止蓋用圖章，以杜絕圖章政治所沿襲的許多流弊罪惡！以增進行政效率！以打倒官僚政治！以挽救今日中國經濟恐慌，貪污舞弊，腐敗無能的深度政治危機！

（摘自「新五四」第一期民三十六年六月號）

一四　官僚政治下的文化學術

黃一裳

文化學術，在當代是深深地陷入無可挽救的危機中，這實在也是相襲而來的一貫毛病。這由於政治作風的誘導，政治作風愈向倒退之路急趨，文化學術也愈向沒落之途直瀉。

開明的政治是使官吏爲役於學術文化的；但官僚政治則爲官吏役使學術文化。在官僚政治下，所謂學校，不是學術傳習的崇高場所，而成爲樹立門牆，造成派系的工具；所謂學術也不是推動歷史進化的動力，祇是酬酢歌頌時的俗物；所謂學者，也祇是替大人物當祕書，寫寫演講稿而已。

官僚政治不僅不能誘掖文化學術的發展，反而戒懼於文化學術的發展。一個顯明的例子是盧騷寫下了「民約論」「愛彌兒」這兩部著作，受到了流放的待遇。我們並不說今日中國的學人，命運比盧騷爲惡，但是真正的學人，思想所受的束縛，與生活所受的鞭撻，是會叫他們抬不起頭來，喘不過氣來的。

一個無可掩飾的事實，我們的大學教授常乞憐於校長教育部長之下，祈求着待遇的改善。事實上祈求一次，學術文化被官僚政治戕害的程度也加深一次，官僚以廕庇學術自居，而所廕庇者又常距所貶低者甚鉅，這差異日積月累，文化學術完全依恃官僚且不足，遂更自卑地屈膝於市儈之流矣。上海的學校，一再發生「罷師」「貸學」運動，便是例證。

官僚們並不如秦始皇之焚坑，但其所造成的後果，將不在焚坑之下。最可怪的如學齡兒童：六至十二歲，應爲義務教育的時期，亦即爲政府應負責予以教育的時期，可是學齡兒童之普遍失教，已屬尋常，即每次小學入學考試時亦竟有多數因「不合格」而被摒於學校之外，上海發生了前所未聞的小學生搗毀中心小學事件，這件故事寫在世界史上，準會貽笑萬年！

以上是講學術文化的量，我們看文化學術的質，學生程度的普遍低落，學術著作的鳳毛麟角，已是極嚴重的問題。戰時圖書出版界已深感徬徨岐路，多數從事軟性與低級趣味的書刊，以飲鴆止渴，戰後更被黃色文化席捲整個文化出版界。有人說這有其社會經濟基礎，這基礎是什麼？便是官僚主義政治。

曾經有這麼一個組織，「學術審議委員會」，目的是在獎勵學術文化的發皇，但效果卻搆重視的。其褒貶的標準，是否以黨與不黨姑不論，即受獎的著作，也祇能拿到些微薄得相等於「稿費」甚至比稿費還微薄的獎金。「國家財政困難」，首先在政府對文化學術的待遇上表現出來，而所謂「重視教育」「獎勵學術」這一類漂亮的口號，掩飾不過血淋淋的文化學術所遭厄運的事實。

我們要究論官僚政治爲什麼會戕賊學術文化的呢？原因有二：

一、官僚政治的本質是「私」，私的極致是「貪」。貪的結果是「金錢至上，財富第一」。天下滔滔，竟是慾海，熙熙攘攘，盡是爭利，以財富許人的品格，以金錢位人以職官，官僚絕技拖推騙，無一需要高深學問，況且有金錢即有公理，有權力即有正義，那個再去做學問功夫？

官僚政客最直截了當，胸無點墨，祇要精於做官，不患不能循官階進，既已陞官自可發財，既已發財，便可僱傭御用學者，寫文章擬演講稿，所以無官不學，而且官愈高也必然學愈博，學術成為附庸，學人變作工具，這是官僚政治下的偉大傑作，在傑作不斷搬演之下，學術文化喪失了獨特的性格，學術黯然無光，學人人格墮落

二、官僚政治的作風是虛飾表面而無實際，與學術文化所賴以發皇的眞實功夫背道而馳。官僚要表現其政績，在實質上去表現是不可能的，只有投機取巧，用數量來表現了。求量不求質的作風，在國內政治機構社會機構中已經暴露無遺。他們用統計數字說明公務的推展，但他們却不能以事實來證明他努力有否效果。一般老百姓，也被那煩瑣的數字所欺騙，不去深責行政的效果，還是當代最明顯的現象。在此現象下，反映了學術水準的低落，反映了治學功夫的迂闊，淺淡，籠統，使學術文化愈益墮落到今日的程度。

學術文化幾時纔能獲得解放呢？答案是要看官僚政治幾時予以清算。

（摘自「經緯」第二卷八期民卅五・九・十五・）

一五　官僚政治下的教育

陳覺玄

八年抗戰以來，中國的教育，比諸戰前，不獨沒有進步，反呈現倒退衰落的現象，這是我們不必諱言，而應當深加警惕的事。追求當前教育失敗的原因，就有各種不同的說法：

一．有人說中國自清末辦新教育以來，迄今四十多年，沒有一貫的教育宗旨，在清末以『忠君、尊孔、尚公、尚武、尚實』五項爲宗旨，民國元年改爲『注重道德教育，以實利教育，軍國民教育輔之，更以美育完成其道德。』四年，袁世凱又改爲『愛國、尚武、崇實、法孔孟、重自治、戒貪爭、戒躁進』七項。十七年，大學院又定爲『三民主義的教育』。這樣經過四次變更，中間還有廢除教育宗旨，和『黨化教育』的說法，更令人無所適從。宗旨不能確定，教育便徬徨歧路，不能依一定目標前進，勢必至於頓挫，至於衰退。我們以爲教育宗旨應當隨着時代改進，不是一成不變的東西，在前清君主時代提出『忠君、尊孔、』來擁護他的封建政權，至民國以後，應當加以改正，袁世凱想竊國柄，又提出『法孔孟、戒貪爭、戒躁進』來做護符。現在所定的『三民主義教育』，其目的是期『民族獨立、民權普遍、民生發展』，如果眞能做到，至少要比以前進一步，不能因前後經幾次變更，就認爲這是眼前教育失敗的原因。

二．有人以爲教育制度錯誤，是失敗的一種因素。民初的學制，由清末沿襲而來，清末的學制，多抄襲日本，日本又仿諸德國。十一年改用『新學制』，分爲三級，初級、中級各六年。分爲兩段，中級可採用三三制，四二制或二四制；高級由四年到六年，中級用選科制，高級用學分制。十

七年大學院提出的整理學制案，限制中學選科制，高級參用學分制和學年制，於普通中學外，注重職業教育，又形成了雙軌制。現在又有人提倡中級的五年一貫制。前後三次變更，不外模仿歐、美未必適合於中國的需要。這是教育失敗的第二個原因。我們看學制應隨時改進，這也是補偏救弊的辦法，雖多模仿先進諸國，總較舊時的書院、私塾之不分年級、科別的好得多了，未見得有大的錯誤。況自二十六年抗戰以後，學制並沒有改革，足見這八年教育的衰落，主因不在學制了。

三・有人以為經費短絀，是近年教育失敗的唯一原因。自民國成立以來，由二十年度到二十三年度，這四年之中，中央歲支的教育經費，在預算總支出額中，沒有超過百分之二點五。二十四年度增列義教經費二四〇萬元，邊省文化補助費五〇萬元，省立私立專科以上學校補助費七十二萬元，並原有經費四千三百餘萬元，共總數共為四千六百八十餘萬元。二十五年，增列教育建設費五百萬元，生產教育費八十五萬元，其總數為五千四百九十餘萬元，較之國家總預算額，仍未超過百分之五以上。五五憲草中雖定教育經費中央為百分之十五，地方為百分之三十，但據教育部本年度的報告，全國教育經、臨各費總數五・一二五，六六萬餘元，約佔全國總預算百分之十，比戰前雖增加了一倍，而在物價不斷猛漲的影響之下，反更形短絀，這是教育失敗的第三個原因。我們以為經費窘迫教育不能發達，但尚未到現狀不能維持的程度。試看北洋軍閥時代，民八到民十年間，北平常三五個月不發經費，各學校至罷課請願，而彼時的教育，並未衰落到現在的地步。足見經費不充是教育不振的因素之一，而不是惟一的原因了。

四・有人以為因經費短絀，致設備缺乏，教員品質不齊，是失敗的原因。城市學校，沒有圖書

儀器，鄉村各校沒有校具，甚至連桌椅黑板都沒有。又以各級師範畢業生人數太少，教員多不合格。有以中學畢業而教中學，小學畢業而教小學的尙屬勉強，還有私塾先生，私塾讀過幾年的學生而濫竽充數的，其學識之陋，品格之濫，更不待言。這種人才的問題和物質的問題，確也是失敗因素之一。但是我們看日本東京在一九二三年大地震後，其學校設備之簡陋和師資的缺乏，也出人意料之外，而各級學校照舊維持，並沒有見到衰退，足見物質和人才雖是決定教育的因素之一，但不是惟一的重要因素。

五、有人以爲教材的失當和教法不良是今日教育失敗的原因。自十七年教部編訂中小和師範學校的課程標準，二十八年又頒行大學各院系科目表，三十年又擬定各科教材綱要，從此各級學校課程和所教的內容，完全遵照部章，整齊劃一，不容稍有出入。考其所定科目，不失之繁瑣重複，卽偏頗不全，毫不顧及各地方的社會情形和實際生活，致各校因師資設備不齊，不得不勉強敷衍，徒具形式，內容空洞，學生忙於上課下課，無暇自修，課外毫無活動，這種「死讀書、讀死書」的教學法，必致學生陷於「讀書死」的地步。但自抗戰以來，因爲紙張的缺乏，用書本教學，已屬難得，還有連書本求不到的，更有什麼教學方法可言？故教材與教法不良，也不能算是教育失敗的主因。

上述五種說法，皆是只見到當前教育失敗的一端，未見到全體，就是只見到教育的表象，未看到本質，都不能說出失敗的癥結。根據這些任何一種說法來謀補救，枝枝節節來解決，適如頭痛醫頭，腳痛醫腳，不能找出病源，絕不能根本治療，要想起死回生，挽救這一危機，實在是勞而少功

的事情。

然則當前教育失敗的主要原因究竟在什麼地方呢？

我們以爲教育是社會事業的一種，社會本質就是決定它的主要因素，其他的因素皆是從屬的派生的，試看西洋教育史，就隨着社會階段而有種種變化。在紀元前五世紀，希臘因爲城市發達，雅典就在殖民都市，奴隸所有者的社會中，推行公民教育，羅馬在紀元前一世紀以後，成了富豪的共和國，在富民的階級社會中，就有摹倣希臘的摹倣教育。歐洲中世紀，南歐自由市發達，在這前資本的商務社會中，就有市民教育。近世自產業革命以後，資本主義抬頭，在這資本社會中，就有主張普及國民教育，促進生產，發揚民族文化的國民教育。第一次歐戰後，歐洲產生兩種極端相反的社會形態：一種是蘇聯的社會主義，就有社會主義的計劃教育；一種是德、義的法西斯主義，就有集權的統制教育。

中國古代教育，先秦以前，禮記王制有所謂「上庠、下庠、東序、西序、右學、左學、東膠、虞庠，」及學記所謂「家塾、黨庠、術序，」等制度，都是漢代的傳說，其眞象已不可考。至兩漢以後，中央所設的太學和地方所設的郡國學，都以教授經學爲主，通一經就可以補官吏，這是君主專制下的官吏教育。唐宋以後，學校和科舉分爲兩途，官學私學又分兩途。官學在中央有國子學、太學，在地方有州學、縣學，也以造就官吏爲目的。民間的私學，多數還以教人博取功名利祿爲目的，少數在識字習算，便於應用，科舉則以經義詩賦取士。明、清兩代改用八股，都是只重聲律格式，毫無內容的文字，和人生日用全無關係，宋、明兩代，私人講學的書院很多，其所講的理學，

多屬於形而上的心性問題，和人生實際也無聯繫。這是君主專制下的形式教育。晚清變法，試行新式教育，以『中學爲體，西學爲用』爲大目的，這是落後衰腐的中國在先進的資本主義國家猛烈侵襲之下，企圖保存『國粹』的復古教育和摹仿教育兩種的表現。

由上所述，社會背景對於教育所起的決定作用，可以斷定中國目前是什麼社會，對於教育又起什麼作用呢？

中國自辛亥革命後，雖推翻了滿清的專制王朝，代之而起的是北洋軍閥，社會基層則有各式地主，中間承上啓下的則爲各府官吏，這三種勢力構成的社會，仍然是一個變相的專制官僚制度統治的社會。

經此次抗戰以後，國人的希望，外面將帝國主義的勢力推翻，國內把封建殘餘的勢力解除，使我國成爲民主主義的新中國。奈在抗戰期間，國際交通被日寇封鎖，致國內物資缺乏，物價飛漲，法幣貶值，政府只得用統制物資和通貨膨脹兩種政策來應付，結果却成就了官僚資本。貪污之風普遍流行，政治日益腐敗。在這官僚和地主上下敷衍欺蒙的局面之下，其影響及於教育，約如下述：

一・虛造報告，推行新縣制後，政府即頒發『國民學校法』，嚴令剋期成立保國民學校或中心學校，各鄉鎮公所實在無法照辦，而又不能不奉令填報，遂照表格亂填數字，呈報縣府，縣府呈省府，省府轉中央，中央加以統計，就發表報告，如說三十二年度後方推行國民教育的十九省市，共設中心小學、國民學校二十五萬一千三百六十一所，學生一千七百八十三萬零三百六十四人。這樣成績，實在斐然可觀。但考諸實際，究有幾分確實性？竟有非吾人意想所能及者。邱椿教授說：「

地方教育的統計數字多半是虛偽的，例如某縣小學校的數目，在官廳報告上是四百二十八所，早已達到每保一校的標準，其中只有四五個鄉中心小學略具規模，二十九鄉鎮中心小學則爲讀「三字經」「百家姓」的私塾。其餘大多數所謂小學，或僅有校長而無學生，或僅有招牌而無校長，或並招牌亦付缺如。若有不懂世故的視察員，按着官廳編製的小學校長名單，到某村去拜訪某小學校長，必有踏破鐵鞋無覓處的感嘆。所以全縣有學生有教員的小學，至多不過五十所，其餘三百七十八所小學多是假的。這是某縣教育行政上的特殊現象？不，天下烏鴉一般黑。又如官廳報告我們，某地方有二萬餘所附設或專設的民衆學校，在一年內掃除文盲四十九萬人，其中女性的多少，男性有多少，階級有多少，上課的日子多少等。這些數字有多少可靠性呢？只有上帝知道。民衆學校是附設在小學內的，十分之七的小學既是假的，那麼，皮之不存，毛將焉附？其他虛偽的數字不勝枚舉，只好不說。」（教育通訊四卷一期「我國地方教育行政的需要」）邱君這些話是過分的誣詞？我在後方八年有半，聽到川省人士談到川省教育實況也說：「國民教育之統計數字，均非根據可靠的統計，大都就教部原計數字，損益出之，故一期之中前後報告多不相符，流毒所致，遂造成虛偽作做之風，自上而下，均備有表冊報告，不顧實際。」證以邱君之說，足見在官僚化的教育之下，所有的教育計劃、報告，多半是科員坐在辦公室裏僞造出來的官樣文章，叫做「報告至上，計劃第一」。難怪邱君又說：「記得在某次會議席上，有一個不識時務的視察員憤慨地說：「若干小學，都是縣府騙我們，我們又騙中央的勾當」，沒有教員，沒有學生，沒有……的地方，何必去視導？簡直是白化旅費！」像這樣官僚教育就是再辦幾十年幾百年，我國的國民教育也是永無普及的希望，

民主政治也永無實現的希望。

二、這許多寄生機關的小學，是因爲經費無着，才敗壞到這步田地的麼？不，絕不如此。據川省人士談：『中央及本省補助各縣市之國民教育補助費，在二十九年爲二百八十一萬元，三十年國教補助費列入省預算者爲五百六十萬元，師資訓練費爲一百萬元，另由教部特別補助一百萬元，共爲七百六十萬元。教育廳自有國民教育補助費以來，就把握住之款，當在二三百萬元以上。』這是五年前的情形，五年以來，中央及各省補助各縣市的國民教育經費增加到多少，雖不得而知，這種經費的數目，這確確實實不能打絲毫折扣的實在數字，用了幾千百萬元的金錢，結果得到一篇虛僞的報告，這是當前教育的成績。加之抗戰期中，實行兵役制，兵役制中規定：『現任小學教師可以緩役。』於是各地土劣和紳糧子弟爲逃避兵役，不惜以大量的鈔票賄買一個校長位置。及目的已達，就出傳教員缺，不獨不折本，還可利市三倍。又巧立名目，向學生徵收費用，更可以撈一筆巨款。這樣的校長和教員，難怪流氓地痞，奇形怪狀，無所不有，有拖着鞋、敞着胸、啣着長烟桿、隨地吐痰，滿不在乎的職員；有認不識阿剌伯字母，辨不清標點，不了解國語發音，不懂『公民』爲何物的教員，有談『肄業』爲『肆業』，『乞丐』爲『乞麵』，『眨眼』爲『泛眼』，『鬼鬼祟祟』爲『鬼鬼崇崇』；有掛着『行動紀律化』、『學生軍事化』、『清潔衛生化』、『讀書用功化』、『生產勞動化』、『……』，最後還湊一條『飽食不消化』，成爲『八化』標語的。有在『抗戰必勝』、『建國必成』、『打倒日本軍閥』、『中華民國萬歲』四句之下各加問號(？)，他們以爲問號比驚歎號好看些的。（民主教育第四期載露某某救救國民教育）這是把抗戰八股當作教條後所有的笑話，可

見離開了實際生活而談教育，其流弊必至於此。

諸位以爲我們以上說的話是蔑視他們？那實在是罪過。他們除去上述臨時混入的少數份子外，大多數是值得我們同情，値得我們欽佩的。試看抗戰以來，多少發國難財的商人，發勝利財的官吏，其生活是何等優裕，而堅守崗位的小學教員的待遇如何？看政府國民教育基金的報告，有『保學發，學校造產，學校基金等項』，多是不兌現的支票，又查『修正小學規程』規定，『小學教員之俸給，應根據其學歷及經驗而爲之差別，但至少應以其所在地個人生活費之兩倍爲標準，』這是戰前的規定，現在當然可以適用，我們看現在每人每個月的伙食費至少非萬元不可，加上三個月一套平價布的衣服鞋襪，每月平均需五千元。住宅月需二千元。洗澡、理髮、車費、及筆、墨、紙張消耗三千元，月共需生活費二萬元，兩倍則爲四萬，以一夫一妻一子三口計，非八萬元不易維持。實際現在小學教員最多的待遇二、三萬元，少僅三五千元。試問這點收入能够維持一個人的伙食？談不到衣服住宅了，更談不到一家幾口了，何況這區區之數，還不能按月拿到，有積欠至三五月之久的，有要親自向鄉長手中去乞討，或親向老百姓手中去收取的，其辛酸可憐的情形，簡直是高等乞丐，眞令人不忍多說！

三、前數年紳糧子弟因爲逃避兵役，紛紛考入中學，一般狡猾，見此中有利可圖，遂爭先設立，借以斂財，私立中學遂如雨後春筍，大都基金薄弱，不能不多收學膳雜費，於開學時一次交足。計成都區學生所交最少至二萬元上下，重慶區在四萬元以上，又儘量多招學生，每校四五百人，每次開學便可收到一二千萬元，校長和辦事人便可拿一部份款去囤集貨物，在物價飛漲的時候，一轉

乎可獲利幾百萬元。卽存入銀行或私家銀號，以大一分的比期利息計算，每月也可得百萬以上，向教員、向學生、向校工則用種種方法來剝削。如少聘教員，使一人兼任幾個人的科目。少用職員校工，使一人兼任幾種職務，凡兼任的人都只給薪金不發食米，借此，並多賺平價米來出賣，節省開支。公立學校校長，除上述各種方法外，又在學生身上剝削，致伙食逐日益惡劣，有早晚均吃稀粥，每餐小菜備辦一盤的。以營養不良，學生中腸胃病肺病蔓延，不知殺害多少青年？師範學校又多報學生校工名額，每領食米，計每月收入比他的正薪多到若干倍。因貪污過份，激起學潮，則開除學生，解散學校，吃虧總是學生，校長雖也去職，然已大腹便便，做富家翁了。教員以薪金所入，不敷家用，不能不多教鐘點，有一人兼任兩個半專任還兼職員的，終日奔波，時間不敷支配，遂有「遲到、早退、多寫、少講、輪流告假」的五部曲。還有應聘不到職，先領路費月薪，最後請人代課的辦法，叫做「空中懸衆」。

又私立中學因多收學生，不能不降低入學程度，或免試錄取，以廣招徠，每班人數竟達百名以上，教師感困難，訓導尤爲不便，至管教廢弛，學風大壞，學生有攜槍持械，游蕩街頭，出入妓院賭場，其口啣香烟，閑坐茶館，更是習見的常事。男女學生蕩檢踰閑的事，雖初中也不能免，學風不振，程度當然低落，投考大學時中英數不及格者佔百分之八十以上，於是出賣會考試題，投考搗毀試場，及「護航」種種笑話，層見疊出，公開見於報章。教育當局和各校的辦事人對於這些學生的辦法，則有嚴格管理，把學生當囚犯看待，用軍事訓練，把他們養成馬弁，加緊課程，採用艱深課本，教他們生吞活剝，沒有方法消化。還有所謂「內務整理」，叫他們沒有精力來讀書。用「黨團組

織」，利用一部份學生，叫他去監視多數學生，如有思想不穩，就加以反動派的罪名，借此排斥，更可邀功。這都是官僚政治下演出來的怪象。

四、至於大學教授的待遇，比中小學教員爲優，現因物價指數上升，得隨時調整，但是薪額增加的比例，只有物價百分之四：就是物價增加到一百倍，薪金則加了四元。還要自己賠繳出九十六元。現在物價指數已到了三千倍以上，而教授的薪金只在一百二十倍左右，因此，稍有辦法的人多數改就其他的職業，其困守舊業的也復兼職、兼課，還有兼營商業，或其家屬奔走市場，囤積貨物，或買賣黃金美鈔，借資彌補。他們對於課程已無法自修，不求進步，死抱着一套煩瑣的教條公式，充滿了可厭的市儈意識，如何能教育出優秀人才？創出高度的文化？難怪他們只有照本宣揚的講解，用點名、記缺席、嚴格考試來强迫學生上課，談不到討論、研究了。近年教部擬定導師制的辦法，他們也以兼任者多，無暇顧及課外的任務，多置之度外。又因校中另有黨團的組織，無須教員多事，甚至不容非黨員的教師作出仕之謀，他們惟有明哲保身，免得被人戴上紅帽子，黑名單上題名，擾亂多少心事，犧牲了多少寶貴的光陰。

大學學生加入黨團的，各有主張，各有組織，一遇到政治上發生了什麽問題，政黨間發生權利的衝突，他們便大顯身手，標語傳單，貼滿了校內外，彼此皆爭取中立份子，借以打擊對方。甚至互相栽贓誣陷，無所不爲。可憐的是一些無所謂的自由思想者，便時時提防特工份子的襲擊，看文藝的書報雜誌，都要受到了他們的注意，說話一有不愼，就要被他們藉口，認爲思想不純潔，甚至因私仇被人陷害，這樣，把學校變爲政爭的場所。又因物價不斷的飛漲，教職員無法維持日常生活

，惟有把書籍衣服或日常用品送到寄賣行去出賣。學生見到有利可圖，遂有舉辦『聯合寄賣』的。始則每季數次，或間月一次，除抽取佣金百份之十，又用賣門票，每張百元每次可淨餘到十幾萬元。於是各團體爭先舉辦，廣告貼滿了校內校外、直貼到城門口，街市通衢，把學府變成了市場。自『盟友』到後，男女學生交際跳舞的風氣，盛極一時，參加的人不能不講求衣履裝飾，有因此竊取同學的金錢鋼錶水筆的，被發覺後身敗名裂，至於自殺。而醉心於此的人至於廢寢忘餐，把功課拋到九霄雲外。這樣，又把學校變成了交際場所。一個學校經上述三種特殊化，便沒有絲毫學術空氣，還成為教育機關中的最高學府？

上述當前各學校的種種現象，推其原因，都是整個畸形的官僚社會所反映出來的，中國的教育正和其他社會事業一樣，在貪污腐化的空氣之中，向前演進。還有人要利用這種社會保障他們既得的權益地位，不惜用歪曲的理論來欺騙大衆，用高壓和恐怖的手段來鎮壓大衆，凡被認為非他們派系中的校長就要遭到排斥，非派系中的教員要受到猜忌監視，警告，違反這種趨勢的理論，都要被擯棄或撕毀，這就是當前社會整個教育的絕大危機！我們要看出這危機的癥結，對症下藥，不要從局部的枝節上來謀解決。

要挽救這事業的危機，首先要改造社會這也不是絕對不可的事情，其惟一良藥，只有實現徹底的民主主義，第一要國家對外獲得完全的獨立自主，其次要使人民能完全獲得普選權、以選舉自己信任的代表處理國家一切任務，廢止官僚政治。最後使人民大衆在生活上獲得必須的保證，這首先就要實現『耕者有其田』，叫大多數展轉在飢餓線上農民得有生機，使社會的基礎得以穩定

由上說來，如果除去由社會改革外，我們教育界本身難道只有處於被動的地位，不能自動的來創造新風氣？不，絕不如此。我們也應盡個人的力量，並聯合集體的力量來挽回這種頹運。姑提供一點意見如下：

一、中央教育部及各省市教育廳、局應設教育評議會，由各地教育界人士及其他各界人士選舉代表組織之。其謀中央及各省市教育、立法、行政應與應革諸事宜，交教育部及各省市教育廳局執行。

二、各級學校應設教員評議會，由全校教員選舉代表組織之。該評議會應與學生會共同討論各該校行政、教務諸事宜，交校長執行。

三、各教育機關及各學校財政公開，其預算、決算皆交上述兩種評議會審核；學生會亦有參加之權。

四、各地教育官吏，由各省市教育評議會推選，交中央及省政府擇委；各校行政人員，由各校教員評議會及學生會推選，交省市教育廳、局加委。

五、寬籌教育經費，並切實保障其獨立，不受任何官府的干涉，並推行教員及學生各種福利事業。

六、建立教訓合一制，廢除特設的訓導處及軍事訓練。取消黨化教育，教員講學、學生研究，俱有絕對的自由。

七、各級學校的教科、教材，必須和社會生活打成一片，適合各地方的社會需要，使教、學、

做合爲一事，廢除全國一致的課程標準及一切空洞的公式教條。

八、提倡自動學習和研究的習慣，使學生對於一切問題能加分析、批判，不受任何私見的蒙蔽。提倡學生自治，發展其個性和羣性，養成其組織能力，庶他日能爲自治模範的公民。

許多人提到民主問題，都以爲人民教育程度太差，知識水準不够，一旦實施民主政治，必致被人利用，恐怕比不民主更壞，這是倒果爲因的說法。不知道在現在這種社會中，教育只有每況愈下的日益敗壞、絕無起死回生的希望。我們謹以萬分誠意，貢獻這點意見，供全國人士和教育界的採納。

（摘自「求眞雜誌」第一卷六期民三五、十二、）

一六　官僚政治在世界各國

王亞南

一

被看作一種社會體制的官僚政治，旣如我們在前篇證明了的，是爲任何社會特定歷史階段——由封建制到資本制的歷史過渡階段——的必然產物，那末，一切現代化了的國家，顯然都曾經歷過這種政治形態；一切尙逗留在現代化過程中、或尙未現代化的國家，顯然還不免在爲這種政治支配形態所苦惱；而那些立在資本主義轉形階段和社會主義形成階段的國家，是不是也會有官僚政治出現呢？關於這幾點，是我們緊接着前面的論點，而必須分別予以解明的。但爲了說明體系上的便利

，本篇只打算就現代各先進國家曾經經歷過來的官僚政治的史實，扼要加以解述；對於較近法西斯蒂諸國統治形態下新官僚主義，只想順便提及，因為我們的目的，僅在藉此顯示官僚政治在中國過去和現在，該分別具有那些不同於一般的特質。

二

先就英法兩國來說。

英國從一五〇〇年起，就已確實變為一個民族的君主國家。它的舊時封建體制，已經在開始崩潰。君權在開始擴張，過渡性的專制政體在開始形成。『英國政府的發展，比歐洲大陸早一個世紀。但兩者還是遵循着同一的發展道路。亨利八世 (Henry VIII) 與依利沙伯 (Elizabeth) 的事業，實際上是和路易十四(Louis XIV) 威廉一世 (Erederich William I) 的事業相似的。它是一種聯合和統一國家的事業。倘使各省不曾聯合而成為各王國，各地方團體不曾結合而為各民族，和一切封建的權利，特權豁免和權力衝突的混合物，不曾變為一個統一的政治制度，後來的民主立憲政治的發展，將不遵循它所採的途徑。這是專制君主政體的事業』(見Krabbe著『現代國家觀念』王譯本英譯者序第七頁)。在完成這種事業當中，國王『在國內就力圖達到能夠替他的全體臣民立法，和由他自己的官吏直接對臣民施行法律的地位』(同上第八頁)。這就是說，立法權是國王的，行政權卻全落到官僚手中了，官僚政治就這樣配合起了專制政體的要求。

自是直延至一十八世紀末年，官吏的任用，完全操在當權者私人手中；鬻官賣爵的事，也是層

出不窮。政府的職位，甚至可以預約。例如格蘭味(Crenvilles)把玉璽保管處(Privy Seal office)的書記，預約給他四歲的親戚；英國第一個內閣總理滑浦爾(Wolpole)叫他的公子霍萊士(Horace)在政府中掛個名，拿公家的錢到巴黎去享受沙龍的生活。這都是歷史上很著名的事實」（陳樂橋著「英美文官制度」第五頁）特別在依利沙伯時代，英國官吏賄賂公行，為人所共知。法官對於釋放罪犯有固定的價格。即在十七世紀，聯合王國的行政，仍是極端腐敗」；關於英國艦隊狀況，諾列斯(Norreys)曾寫信給科克(Sir John Coke)說，「全體都十分腐敗……上級人員須下級人員供奉，並強迫他們為着自己和他們的司令而實行盜取」（Sombart著「現代資本主義」李譯本一卷二分冊第五三一—二頁）。

可是，與我們待述及的其他歐洲各國比較，英國的專制政體，從而英國的官僚政治，畢竟是表現得最為平淡無奇的。英國的國會在十六世紀以至十七世紀中，大體上雖然是純粹形式上的，供國王諮詢或玩弄的東西，但在昌言「國王出自上帝，法律出自國王」的詹姆士一世(James I)時代（一六〇三—一六二五年），議會對於這位放肆無度的君主的財政上的需索（如依關稅收入，專賣權讓渡，對族爵位出賣以及強迫借債來維持其浪費生活），就已提出雖然是無效的抗議。等到詹姆士的兒子查理士一世(Charles I 一六二五—一六四九年)繼位，議會更利用查理所遭遇的財政困境，一方面給予他以支援，同時卻由他取得以次幾種允許；即不得議會同意，不課捐稅，不在私人住宅中駐紮軍隊，不在和平時期宣佈戒嚴令，不得任意下令拘捕人民。這幾種基本的立法權取得了，英國會議政治就把它的專制政體和官僚政治沖淡了。

從表面上看，彷彿英國比較修明的政治，是由於它自十三世紀以來的傳統的議會制度使然，其實還有更基本的因素在作用着。……從亨利七世（Henry VII）以來，英國的「貴族」，不但沒有妨害工業生產的發展，反想從中得到利益。同樣的因為經濟的或政治的動機，大地主的一部分都時常準備來與財政的及產業的資產階級之領袖合作。這樣，一六八九年的妥協因而容易的成功了。政治掠奪品——地位、官職、大的薪俸——都還在鄉村貴族的手裏，只要他們顧慮到財政的產業的及商業的中等階級的經濟利益。而這個經濟的利益，在當時已經充分的強大，它終於決定了國家的一般政治」（Engels 著「費爾巴哈論」彭譯本附錄三第一六四—五頁）。

這樣，『新的土地貴族和新的財閥，新孵化的高等財政家以及由當時保護稅支持着的大製造家，就是自然的盟友』，他們自於一六八九年成就了「光榮革命」這一政治買賣以後，就在國家的任何一個經濟部門，確立起他們的支配權，對於國有地，對於對外貿易公司，對於信用機關，通統「協作的」從事掠奪和佔有。『英國資產階級對於為自己利益的行動，絲毫沒有弄錯』（Marx 著「資本論」郭王譯本第一卷第六七一頁）。英國的專制政體與其配合物的官僚政治，是由它的國民經濟順利成長，和它的資產階級的指導原則被明快發現出來之後，就逐漸收場的。英國的自由哲學，政治學，經濟學，是它的順適社會經濟狀況下的產物，但卻反過來給予了那種社會經濟以有利的指導；賴有此，英國的專制君主乃知道他的利益不在保持傳統王權，英國大大小小的貴族和官吏，乃知道他們的利益，不在個別的控制或把持政府。

如其說英國資產階級對於階級利益的打算，絲毫沒有弄錯，法國在這方面的表演，就似乎弄得

太不成樣了。

法國的專制政體和官僚政治，與英國比較，是會給人以更强烈得多的印象的。在整個十七世紀中，一列專制君主，都分別配上了一列專擅的總理大臣。亨利四世（Henry IV）時代的蘇利（Sully），路易十三（Louis XIII）時代的立殊理（Cardinal Richelien），路易十四（Louis XIV）前期的馬薩林（Mazarin），後期的柯貝爾（Colbert），都像虔誠的維護路易十四所謂「朕即國家」的王權，但他們在維護王權之餘，卻一致的在這樣期許自己：「余即國王」。他們分別把持朝政，爲了集中權力，如像立殊理，曾把全國分劃爲若干監察使區，委派監察使監督各區內國家賦稅的徵收，地方警察或憲兵的組織，命令的實行，以及裁判所的處理等。這些監察使只要對立殊理負責，他們因爲具有賦稅、警察、以及裁判的無限權力，所以後來法國有名的所謂「三十個暴君」，一大部分就是由他們變成的。立殊理爲了監視他們，又利用偵探與詭術，把他的官僚政治特務化。他的後繼者馬薩林大體承繼了他的作法。而著名的柯貝爾，則是由馬薩林一手栽培的。我們看到法國這種大權獨攬的官僚系統，再回顧一下英國查理一世的權臣巴金汗公爵（Duke of Buckingham）屢被國會攻擊的史實，就恰好是一個對照。

法國官僚系統爲了剪除舊來貴族給予他們的政治阻礙，在路易十四時代，就設計出了一個讓貴族自行腐爛，自行腐化的奢侈豪華的凡爾賽宮，可是，貴族階級的政治阻力雖由此減弱了，法國整個國民經濟卻由此稱浪費，受到了致命的打擊，而貴族資產階級化的可能性，也相應被堵截了，資產階級對於王權，對於官僚政治的鬥爭，自然就頗不够勁。「一直到革命以前，貴族、地主在自己

手中，仍保有法庭及一切與之相關聯的警察職能。法官的職權，是領主賦予的。法官自己是依靠捐稅，賄賂和罰款來維持生活」（見蘇聯科學院歷史學部編「近代新歷史」杜譯本第六三頁）。而且「十二世紀至十八世紀間，在法國與世襲貴族並存的，還有一種法官貴族，即官僚貴族，他們之所以獲得這種稱呼是用金錢買來的、當時曾被稱為「議會」的法庭最終審判，是這種貴族的壟斷權。議會議員的稱呼是當作遺產來讓渡的。由於革命前的法國法律只有在巴黎議會備案以後才能發生效力，所以法官貴族熱心地擁護統治階級的特權，並且總是公開反對任何改革」（同上第六六頁）。

英國議會除了極少的場合，自始至終都採取限制王權的步驟。法國貴族可以用金錢購買，議員也可以用金錢購買。他們把貴族，議員的頭銜一購買到手，就想以擁護統治特權，反對任何改革，來一本萬利的收回其所支付了的代價。極有啓迪警覺性的偉大啓蒙運動，不足以喚醒這般貴族官僚的昏頭。到頭只有讓大革命去作着無情的清算了。

三

在歐洲，專制政體——官僚政治出現較早的國家是英法，而出現較遲的國家則是德俄。

直至法國發生劃時期大革命的一七八九年，日耳曼的兩個民族國家，始在國際政治上起着重大作用。當時屬於哈布斯堡王朝的，除義大利而外，還有匈牙利和斯拉夫國家；而屬於霍亨佐倫王朝的，在普魯士王國中部有包括柏林在內的勃蘭登堡侯國，在西部有薩克森的一部分和威士特發利亞的一部分，在東部有西里西亞，東普魯士及「西普魯士」，在北部有帕麥拉尼亞的一部分。就把屬

於哈布斯堡王朝的奧國拋開不講，德國內部統一聯合事業的遲滯，是不難想見的。

可是領土範圍的狹小，並不曾限制德國君主們採行專制政體的雄心。在同世紀的上半期，被譽稱爲現代德國最初建立者裴特烈大帝 (Friedrichder Grosse)，父子，就已經在從多方面進行那種統一聯合的事業。如其說裴特烈大帝的業績，偏重在武功方面，而對於文治、對於官制，就是由他的父親裴特烈威廉一世(Friedrich Wilhelm I)開始創建的。行政的集中管理，由中央到地方的行政機構的建立，官吏服務條件（如爲避免因緣舞弊，不許在本市本省作官等等）的確立，特別是公私財政的明確劃分，差不多成爲此後將近一個世紀中德國行政上的規範（以上參見 Henderson著「德國簡史」第三－四章）。

德國的專制君主，雖不像英國國王那樣，說「國王出自上帝」，也不像法國國王那樣說，「朕即國家」，而只是較謙抑的說：「皇帝不是專制的主人，但只是國家的第一個臣僕」（裴特烈大帝語），然而，語言的表現，並不能改變事物的本質。落後而被四週强鄰所牽制脅制的德國，爲了對付外侮，終不能不在國內各邦領間，在社會階級間，採行較妥協的姿態；而資產階級力量之不易培成，更促使那種妥協受着一種絕對主義的領導。因此，直至十九世紀中葉以後，德國還是被支配在專制主義的官僚主義的封建主義的混合行政之下」（「資本論」郭王譯本第一卷第六二五頁）。

至若在這種政體下，照一個自詡非常愛國的德國學者桑巴特（sombart）所說：「官吏不正當的行爲，表現爲一種普遍的現象。這現象在它的普遍之中，只須由幾個特例，特別是普魯士的就可以證實。無論如何，這是早前一切時代的常規……裴特烈三世（Friedrich III） 治下的政府人員，

為一種無賴漢，殊令人討厭。他們像一羣飢餓的獵犬，總是利用每種機會作蠅營狗苟的勾當」（同前「現代資本主義」李譯本一卷二分冊第五三〇—一頁）。就是在德國人誇稱為理潔嚴格訓練的普魯士軍隊中，軍需亦公認為是發財致富的肥缺（同上第五三三頁）。

本來，在十九世紀七十年代前後，德國在俾斯馬克（Bismark）主政當中，已因幾次對外戰爭的意外收獲和資本主義經濟的突躍成長，採行了一些立憲的步驟。但歷史學家把德國那種政府，看作是「稍加掩飾的專制政體」。儘管憲法把德國境內二十五個邦，合成一個聯邦，有點像北美合衆國一樣，各邦都有相當權力。但是帝國政府控制工業團體、鐵路、法典、社會福利和外交事務。皇帝可以統制普魯士在聯邦會議（bundsrat）裏的票數。他利用這個方法可以統制憲法的修正，可以召集和解散國會，可以任命罷免內閣總理。下議院(Reichstag）的立法權是有限的，法律的通過，可以不經過它的同意（參見Swain著世界文化史沈譯本第二卷第一六九頁）。惟其如此，前述專制主義、封建主義、官僚主義的混合行政體制，只是在華瑪憲法所由實現的社會民主黨政權之下，才被暫時剷除過，但為時不久，第三帝國的英雄們，又在各種捏造與增飾之下，變相的復活了德國的政治傳統，那是我們要在下面補說到的。

俄國直到彼得大帝（Peter the Great 1682—1725）同卡薩林（Catherine the Great 1762—1796）才把專制統治樹立起來。全國帶有原始性的自治政府，都分別予以剷除，而任用與皇帝有親近關係的人，管理全國的行政。俄皇在名義上雖掌握全國立法行政的大權，但他的全部工作，除游戲狩獵以外，無非是簽名與接見賓客。一切對內的重要問題，皆由貴族院解決。貴族院經過各部官署

，指揮全國行政；其中，內政官署同時又是貴族院的辦公處，而各官署的秘書，則是各種重要事務的報告人與執行者。其在地方，有兩個執行系統，一為行政，一為財政。地方督軍指揮各地駐軍，監督地方政權及法庭警察。地方行政的秘書官則專理賦稅收入。督軍直隸於貴族院，秘書官則由各官署委派。為了監察各地方官吏，更為欽差大臣一類監察官的設置。

這看是層次分明的官制，實行起來，照俄國自己描述的，卻是下面這樣：

「無論如何小的官吏，甚至一個管理沙皇的鞋子的官吏，可以為了自己利益任意破壞政府的命令」。

「官僚主義在本質上就是忽視現實，專講形式。在政府下級機關可以解決的問題，而又不需要詳細規定的事，卻要提交上級機關以延長時日。很小的一個問題，故意咬文嚼字終久得不到最後解決。機關雖多，辦事遲緩……視人民如牛馬，因而發生強姦、利誘、賄賂、藐視國法、狡猾、欺詐的現象」。

「監察機關用各種方法掩飾行政官的汚點，他們有時也更換行政人員，但那是為了在人民心目中，造成一種印象，以為政府也是反對官僚主義的。其實，那是政府懼怕人民騷動，故以監督官的名義來監督人民……不論監察機關的形式如何……在中央政府有「秘密官署」，在各地方也必有很多秘密組織」。（以上參見康斯勒著「社會形式發展史大綱」高譯本第二冊第五〇〇－五一二頁。）

帝俄官僚政治的上述弊病，雖然是直延到十月大革命才根本剷除了的。俄國式的專制政體！！官僚政治，對於英法兩國固不必說，就是對於德國，亦表示了莫大的差異性。德國在幾次對外戰爭

勝利後，封建的軍國主義雖受到鼓舞，資產階級勢力亦因以昂揚，所以德國的專制政體，到了十九世紀後期，就必須以不澈底的立憲來予以遮掩。俄國每經對外戰爭失敗以後，就藉改革內政，特別是解放農奴來平抑全國人民對於它那種腐敗暴虐統治的責難與怨憤。但農村傳統生產關係沒有根本改變，國民經濟或民族資產階級勢力無法抬起頭來，它所施行的立憲步驟，就比之德國還要不澈底得多。等到外國資本進來了，新型的金融寡頭支配因素，使參組在尚待蛻脫的傳統社會生產關係或政治支配形態中。也許就因此故，我們一見到前述帝俄後期的官僚政治及其弊害，就彷彿格外感到是「吾家故事」。所以，儘管不少的歷史家，從俄國是一個西方國家兼東方國家，來解釋它的專制政體，官僚政治的特異性，而我却寧願就社會史的立場來說明它。

四

由上面的例解，我們不僅明瞭：官僚政治是由封建社會轉向資本社會之過渡歷史階段的產物，同時還知道：某一個國家的傳統封建關係愈強固，它的自由經濟發展愈困難，它在此過渡階段的官僚主義政治，就愈加要混合着專制主義封建主義，而表現得更持續，更露骨。反之，一切當然是另一個形相。我們最好在這種推論下，簡論到美國的官僚政治。

在美國尚未出現以前的美洲，「北方和南方一樣，盜取為一切時期的官吏的本來職務。十七八世紀半官的大營業社為營利欺詐的園地；恰和殖民地區域的行政一樣，遼遠省份的行政，不常委諸最切實和最忠誠的人，總將大都對自己的僚屬樹起先例來、藉欺詐和壓制聚斂財富」（見前述 59，

mbart著李譯本一卷第二分冊第五三二頁）。

有人根據此點，說美國後來的官制，其所以採取所謂大家都有機會參政的短期輪換的分贓制，就是鑒於殖民地時代的英國官吏，過於腐敗，過於專擅，想藉此來限制官吏的不法活動（見陳樂橋著「英美文官制度」第五頁）。我不反對這種說法，但美國官吏不法活動的受到限制，或者，當作一種社會體制看的官僚政治在美國的不易出現，却有他根本的原因，那就是市民的民主政治，在美國比較能實行得澈底。即「資產階級長期的統治，現在只有像在美國這種國家才有可能，因為美國本來就沒有封建制度存在，而社會開始就是建立在資產階級的基礎之上」（見Engels著「費爾巴哈論」彭譯本附錄三第一七六頁）。

不錯，我們已承認就是在市民的民主政權之下，官吏不負責任，講形式，講應付，乃至假公濟私的事，還有發生可能，並且在美國確也發生過，但如英國拉斯基教授所說，像在歐洲的那種官僚政治，是難得見之於美國的（見 Seligman 主編「社會科學大辭書」第三卷第七二頁），如我前面的推論，那只是屬於技術性質方面的。

然則美國是否永不會發生官僚把持政府權力的那種官僚政治呢？近來美國國內有識人士已經抱有一種隱憂，表示着不曾在資本初期發生這種政治形態，却可能在資本末期發生這種政治形態。如Louis M. Hacker在最近出版的「美國資本的勝利」中就說：「在極權國家裏面，國家已將全（社會經濟）領域控制在手，無論企業經營或私人行動，都變成官僚政治的關切對象。至於美國方面，雖則官僚政治在羽毛未豐時代，尚能響應民主主義的過程，然而國家資本主義的勢力，亦在日趨雄

厚」（見陳譯本第十八頁）。這就是說，美國如其一步一步走上國家資本主義或獨佔資本壟斷之路，它的政治將不可避免的要極權化，官僚主義化。這逼得我們要把德義型的獨裁的官僚政治作一交代。

人們對於同一名稱所代表的不同性質的東西，往往總容易把他們搞在一起。前述那位美國資本主義之勝利的作者曾這樣告訴我們：「英法兩國的新宮廷貴族，不管是專制官僚政治的柱石，他們操縱教會，左右司法，統率海陸軍，享受最有利的獨營權，並（就法國而論）以稅收承辦人的地位，向人民橫施敲榨。這種現象，跟現代的法西斯主義極相類似。蓋十六十七世紀的英法專制政治和現代德義的法西斯政治，都想扶植私人親信所組織的集團，由這些集團去作實際的政治控制者」（同前陳譯本第三一頁）。

其實，這兩個不同時代分別發生的專制政體與獨裁統治，就是在形式上的相似點，也是極其有限的。從而，假使把配合後者的官僚政治稱之爲新官僚政治，那也是名詞上的相同罷了。在資本主義末期或帝國主義階段出現的獨裁統治，乃因前此的議會政治，選舉方式，以及其他有關民主自由的社會秩序，已不適於或不利於金融寡頭獨占局面，於是各國就照應其各別的歷史條件，採取新的行政形式和方法，那在意大利稱爲法西斯政權，而在德國則稱爲納粹政權。因爲這種統治或宰制的對象，是幾世紀來在自由民主號召乃至實際活動中，覺醒過來了的，已經部分的取得了政治權力的生產勞動大衆和有識的中等階級，還有是資產階級內部除了金融寡頭或獨占集團以外的其他有產份子，於是這種統治就特別需要製造一套等級主義全體主義的哲學，一個無所不在，無所不爲，無孔

不入的秘密警察組織，把全國人民特別是全國勞動大衆，任意編組在他們所設計出來便於宰制驅使的社會政治框架中；於是，這種統治的執行者，法西斯黨徒，國社黨徒，就比之專制時代的官僚集團，還要採取更横暴更無顧忌的姿態。貪污、欺騙、敲榨，結黨營私舞弊，那是太尋常了，公開的劫掠，對於人身自由的任意蹂躪，集中營，集體屠殺，已成爲這種統治的必要手段了。

當然，今日美國的政治，距離這種法西斯統治還遠，但它的獨占集團在戰後通過其所包庇豢養的政黨、所施行的一些反民主反自由的措置，已使世界有識人士，耽心美國正在向着法西斯統治前進中。

臨到末了，我還得關於蘇聯講幾句話。前述那位美國資本主義之勝利的著者，不但把較近獨裁統治與初期專制混做一團，且把蘇聯的無產階級專政，也一視同仁的處理。他說：「在德義等極權國家裏面，它並且有消滅私產權，將國家社會主義代替國家資本主義的傾向。俄國方面，這個步驟甚至已經完成。不論個別的環境如何，國家資本主義與國家社會主義的顯著徵象，總跟重商主義時代一樣，建立強有力的官僚政治，官僚政治中的人員，即是新制度的主要推動者」（同前書第十七—一八頁）。爲了證示蘇聯也有官僚主義，國內外論壇上，已經有人把蘇聯近年自我檢討分別指出集體農場和工廠中一部分人營私舞弊的情形，作爲宣傳資料。蘇聯社會經濟還不會達到理想的境地，屬於技術性的官僚作風，是可能不會袪除淨盡的，但我相信，一個私有財產制不存在的社會，一般生產大衆皆有政治發言權的社會，任何一種當作社會體制看的官僚政治形態，是決定無法生根的。

（摘自「時與文」第二卷三期民三六、九、一九）

一七　論官僚作風及其由來

許聞淵

無可否認，目前政治的弊端迭出，停滯不前，推究其原因，官僚作風在作祟，要據大半。代表輿論的報章雜誌，也漸漸發覺這點，幾經大聲疾呼，提出警告，無如效尤已久，根深蒂固，並且風靡一時，似乎不是一下子可以消滅得了。不過此風不除，政治斷難望其清明。最近黨政革新運動座談會揭櫫要打倒官僚資本暨肅清官僚主義，大約也正是有鑒於此，所以我們不求改進則已，改進，不可忽略此事；正惟其根深蒂固，不容易消滅，我們要仔細研究，把牠的特性和形態，顯示出來，使衆目昭彰，無可隱蔽，不然官僚政治適如魔鬼一般，巧妙得很，會遮掩起來，使人捉不著打不到，就是有心除害，也除不掉。

在外國，我們也聽到過有所謂官僚政治，因爲一般人好將Biirokratiei Bureaucracy，譯爲官僚政治。其實他們的所謂官僚，不過是階級森嚴的一羣專業官吏，待人處事，自成格調，往往瀕乎不可侵犯，失之專斷；或者進一步，這些官僚，在君主時代，只知有君，在民主國家，但知條文慣例，大多不恤民情，容易流爲冷酷。但是他們自己工作認眞，負責任，守紀律，因之行政效率極高，並且不但公事如此，他們的私生活多非常整飭，足以爲民衆表率。這種情形，尤其在最被人指爲官僚政治的十七八世紀的德國，以及近世的英國，倡導砥礪，蔚然成風。所以外國之所謂官僚政治，拿我們現在的情形比較來看，不能算壞的東西，我們希冀還希冀不到，我們現在自己的官僚政治，那才眞要不得。

究竟我們的官僚作風是怎樣？概括的說，是虛偽，是機巧，是私利高於一切。這些官僚，談起話來，頭頭是道；做起事來，不切實際。拿粉飾來欺矇長官，而外表恭順；拿權術來籠絡官屬，而態度親切。對外則因人而異，有財勢的 與之周旋聯絡、次之敷衍，對於大衆，則高高在上，概不接近，卽使偶爾接近，也是一派官話。總而言之，這些官僚，對人缺乏誠意，是一個僞字；對事缺少眞心，是一個虛字。可是這些人都很聰明能幹，熟於人情世故，有的有了幾十年的處世要訣與處世經驗，他會講話，會開會，會接見新聞記者，會批公文，會做報告；無論什麼事，都能應付，無論什麼問題，都有辦法，尤其是初任一職，或初到一地，一定找一兩件大家認爲最迫切或最能欣動人的事來做。譬如此地米商居奇，米價高漲，他們就宣布平價，一定要照平價交易，否則嚴辦；可是惟利是圖的米商，豈是一紙命令所能嚇到，米囤儲不賣，公開無市，黑價大增，從一加到二，從二加到三；官僚們事前既無準備，拿不出充份的米來接濟市面，事後當然更沒有力量巢眞來懲治奸商，於是只好將平價跟著黑市提高，提到一樣高，甚至高過黑市，米潮才算平息，一般人才算有得米買，不至爲等著餓死。米價固然本來在漲，不過就此一下，漲得更高，並且連帶其他物品以及附近地方一齊提高，升斗小民，叫苦連天，而官僚先生，或許還在那裏發表談話，編製報告，如何平抑米價，以邀獎敍。諸如此類，都是官僚們的辦法；像這些的推論，並不是以一件事或一個人來概括多數，而確實是許多事許多人之一例而已。因此官僚們事情不是不做，不是不會做，做得不切實，不徹底，表面上看很冠冕，很緊張，有聲有色，實際上無補於民，無利於國。但這只是官僚們所做事的一部份；還一部份是公開的，可以說他們求名的方面，另外也許還做些事，不一定公開，那

是求利的部份，也就是營私圖利而與官僚資本有關的部份。所以現在的官僚與從前的官僚不同，從前的官僚不做事，現在的官僚做事，從前的官僚不懂做事，現在的官僚懂做事，不過做的是他們自已名利所在的事。因爲注意了自已的名利，當然容易遺誤了國家人民的利益，有時候兩種利害發生衝突，就不惜犧牲了人民國家，來成全自已的利益，這眞用得到孟子的一句老話：「作於其心，害於其事，作於其事，害於其政。」

當然官僚政治，也有其由來。遠的不說，言其近者。滿淸末葉，官僚政治已經十分猖獗。原來在洪楊的時候，曾胡左李他們的做人做事，還很講究眞誠，（胡李雖然喜用權術左舉措稍偏但本意皆眞誠），尤其是曾湘鄉，他那樣的宏毅純正，領導於上，維持了相當時間好的風氣，後來，當朝的，那拉先後替代了奕訢（恭親王）和載湉（光緒），封疆重臣，袁世凱替代了李鴻章張之洞，那拉與袁世凱，都是機詐滿身，完全以權術來籠絡駕御，絲毫沒有一點眞誠，（據說袁世凱在臨終的時候拉着了徐世昌的手嗚咽而道洪憲的事當他眞以爲是全國民意所以才答應的那眞是到死還虛僞）國家大事，固然遭殃受禍，而風氣亦敗壞無遺。到了北洋軍閥時代，誰說實話，誰做實事，誰是傻子，於是敷陳於政治者，只是一派虛浮圓滑之氣詐虞之術。辛亥革命，總理率領一批革命志士，以救國救民的眞心誠意，取得勝利，推翻了滿淸帝制的虛僞政治；黨軍北伐，總裁率領一批革命同志，同樣地以救國救民的眞心誠意，完成統一，推翻了軍閥獨裁的虛僞政治。當然，經過兩次的掃除，官僚的氣燄，已經稀淡了不少。不過，這兩次的革命，都因爲成功太快，政治的體制雖然煥然一新，而新的規範，並未十分建立，舊的渣滓依然未盡，這也因爲官僚們太聰明機巧，拿出他們的一套

本領來牽承聯絡，一套辦法來鋪張應付，什麼事都能做到通，又加以善於掩飾，使人不易察覺，因此到現在還有他們的蹤跡，還如此之活躍。

所以我們可以從而知道，官僚政治的重心，不在下層，而在上層。同時知道官僚政治的形態，推陳出新，非常善變，非常能適應環境，配合各種時代。我們察覺稍一不周，即能為其所乘，不過我們如果從其本質上去觀察，倒也不難買相畢露，因為：官僚們第一沒有中心思想，他們有很多的主意，卻很少有主張，所以甲來，他們能適應，乙來，他們也能適應，好像五代時候的長樂老馮道，歷事五朝十一君而不倒，眞是官僚的鼻祖，所以官僚們實在並不是沒有主張或中心思想，他主張的是為自己，他們的中心思想是功名富貴，卻無關乎正義公道與夫國計民生。第二官僚們沒有眞實的學問，他們所有的卻是一些經驗與方法，手段與技巧，他們並且不重視學問，認為有了學問，容易受道理的拘束。第三他們沒有犧牲奮鬥的精神，不肯做困難危險任勞任怨的事情。

這樣我們就容易識別了；志士，仁人，學者，有德行的人，有抱負的人，眞有才能眞做事業的人，都不是僚官。所以現在假使能够：（一）普遍舉行一次嚴格而深刻的考核，特別重在高級官吏，特別重在本質上的考核，如其發現不學無術，但知個人利益但做表面工作不重民意不顧國本的官僚去職，枉法瀆職營私舞弊者嚴治（二）多選拔忠貞公正富有犧牲奮鬥精神眞才實學之士，提倡嚴明淳厚的風氣，（三）提高公務人員的待遇，務使能維持適當的生活水準，同時認眞取締不正當的收入與奢侈的生活。這三事比較是容易做到，容易立刻做到的，假使能够這樣的做到，對於官僚政治的肅清已經得其十之六七。當然，政治風氣的隆替，一面與政治制度另一面與社會風氣都有直接

的關係，如其政治上的各種制度能更進一步地確立，社會上的風氣能先政治風氣而改善，官僚政治就根本無從滋長。

有的人過份相信政治只要一旦實行憲政，一切就好了，這是太重形式，太理想了。還有的人，過份重視現實，愛惜這些官僚的機智才華，或者怕投鼠忌器，爲其他方面用去，忍令風氣不振，效率不彰，政治因此受到影響，其實現在國家之所以不安定不進步，大半正因爲官僚政治斲傷風氣，毀棄效率，使政府的力量與威信減低，所以委曲求全，也是得不償失，而且根本問題是在風氣，假如能慨然一舉，使風氣由虛浮一變而爲誠實，由機巧一變而爲正大，就是本來只知私利的官僚，也不難從而變爲公忠體國的好官吏，一樣可用他們的聰明才力，來貢獻國家。

我們國家，現在正當勝利復興之際，又有元首英明偉大的領導，我們不相信我們的政治就會被這些官僚與官僚作風侵蝕得如此疲敝而竟不能改革前進！

（摘自「革新」一卷六期民三五、八、卅一）

一八　敗壞政治的四種官僚作風

張靜倫

官僚腐蝕了今天中國的大小機構。建國理想因之而玷污，行政效率因之而停滯，良法善意因之而變質，人民疾苦因之而加深，革命同志無不知其爲今日中國政治混亂經濟凋零主要病源之一，而痛惡深絕；無不痛惜此病源若不從根剷除，中國政治，經濟乃至整個國家民族的前途都危險萬端！

理決非是危言聳聽。

「徒法不足以自行」，任我們有再崇高的建國理想，再完密的建國計劃，經過官僚的手，辦不通，辦不好，甚至不辦，使它們始終是海市蜃樓，白紙黑字，實際建設工作還不是一個「空白」？在這種情形下，中國那一年才可以步上富強之路！

官僚必須打倒！不幸的是，很多喊「打倒官僚」的人本身都在無形中染上很濃厚的官僚習氣。這並非指責他們是做的冒牌的「丑角」，或是掛羊頭賣狗肉的份子，事實上在他們的內心確實燃燒着對官僚火一樣熱烈的憎恨。何以這些痛恨官僚的人有時自己都染上濃重的官僚習氣？原因很簡單也很嚴重，官僚政治散佈的毒素太廣闊也太隱微，如無明晰的理智和堅強的意志的抗毒素，一不小心就中其毒害，極富革命性的志士也會「習焉不察」地走上官僚之路，變成新官僚追步老官僚的後塵。

官僚政治的形成，本文不論。作者近年來觀察中國官場的結果，發現官僚有四種病徵；這種病徵，姑名之爲「官僚作風」，它瀰漫於當前中國上下，大小各級機構中。

四種官僚作風爲何？

一曰人事於事　國家設立機構，原在爲人民辦事，所謂「政治是管理衆人之事」是也。官僚任職，却以對人爲主。官僚對人，並非細察人民的痛苦，詳探人民的需要，而是對上官的趨合，對同級的敷衍，對僚屬的應付。它們認定：人緣好是遷升的終南捷徑，上官的青睞是步步高升的不二法門；如是，在心理上他們時時只留心上官的喜怒好惡，在行爲上最大部份的時間花費在人事的應對

迴旋。至於機構的業務，有些是等閑視之，有些也未嘗不希望在人事的應付得宜中謀工作的推動，但因時間與精力主要地已消耗於人事的應付，已沒有餘力謀工作的推動，或則畏首畏尾，懷着「動輒得咎」的鬼胎，而失去勇往邁進的勇氣。

任何工作，必須工作者傾注全力，檢討、研究、改進，才會有革新，有創造。在官僚主持的機構下，在這種人重於事的作風下，業務視為奉行故事，當然不會有革新有創造，而只有效率的低落與工作的停滯。

這裏得申明：我們並未主張機關裏人事不要和諧；沒有人事的和諧，就沒有工作的調協。但是真正的人事和諧，只有在革命理想一致的的基礎上才可求得，而官僚的人事週旋，都是以私利為基礎。縱令在人事上能得短期的融洩，也只是暫時的苟合，一旦利害衝突，苟合即形破裂！

二曰形重於質　官僚在位，固屬重人輕事，但或因上級的督促，或因輿論與民意機關的監督，對業務自亦不能完全無視。於是，乃虛張表面以遮蔽內幕的空虛，粉飾外形以掩蓋內容的醜陋。在實際政治上，計劃書琳瑯滿目，施行成績微不足稱；工作報告纍牘連篇，工作實情歷歷可數；降而至平日辦公室牆如垃圾堆，一旦聞上級或來頭硬的外賓將來，則動員全體員工日以繼夜清抽屜、粉牆壁，張標語，絲毫不符合實情的統計表圖……，都是這種形重於質作風所表現的醜態。

重形式輕內容，又那能在業務上實事求是，精益求精！結果是上下隔膜，閉戶造車的現象，蒙蔽上層的現象，不一而足的出現。所謂公文政治，「計劃」政治，降而至擺官架子，無不是形重於質這種作風所釀成的結果。

三曰情重於法　情重於法，非本乎人情而適用法律，而是官僚用人行政，重私情而輕法紀。用人方面，自己的親黨，有强硬介紹信的，設法錄用，躐等遷昇，不問錄用者是否能力稱職，遷昇是否符合人事法規；甚至增設機構以安插私人，巧立名目以排除異己。在行政方面，盡義務則對親眷曲予減免，享權利則令親眷優先享受；至於該罰的，因私情不罰，該獎的，因私恨不獎，以及公報私仇，徇情枉法，就是這種情重於法的作風表現。

必須有法度紀綱，才能維繫組織的存在，有嚴明的綱紀，才有健全的組織。官僚以情害法，必致綱紀散漫，組織鬆弛。今日官場中人浮於事而又事事無人的怪現象，我以爲即爲這種情重於法的作風養成。

老牛亦有舐犢之愛，做了官就不能無感情嗎？但，在用人行政上，我們要求公私分明，不可以情害法。

四曰私重於公　私利重於公益是官僚行爲的支配法則，私重於公是官僚作風的本質作風。如果將官僚作風比爲一個三角形，以上的三種作風即其三邊，而所組成的面積即爲「私重於公」。官僚行政，無時不考慮自己的收獲，無事不計較自己的得失；事當爲，有損私利不爲，事不當爲，有增私利竟爲，甚有事當爲而與私利無所損益，正因其與私利不關痛癢，也會因循敷衍，陽奉陰違，或爲而不力。這種先私後公的現象，在今日中國官場中太普遍了，事實觸目皆是，無煩縷述。

以上四種作風，今之普遍的存在於全國大小機構，作者決未無中生有。

這些作風，一方面因其植根於中國歷史與社會的土壤中，他方面復因個人主義的時代逆流的滋

潤，所以它的毒菌極易於不知不覺中得入人們的骨髓，化革命志士爲反革命叛徒：本文之作端在指出官僚的病徵——官僚作風，請革命同志警覺提防，不要讓官僚的毒菌在革命的陣營中滋長。

（摘自「革新」第二卷十一期民三六、三、廿九）

一九　如何革除官僚習氣

謝汝範

一、官僚習氣產生的根源

在黨政革新運動浪潮澎湃聲中，我們來談談怎樣革除官僚習氣的問題，這是極有意義的。因爲，這個問題正是針對着目前的時弊而提出的；雖然「話重」，但却「心長」。現在請從官僚習氣產生的根源談起。

官僚習氣是基於官僚政治而產生，而官僚政治的基礎則爲封建社會，是以官僚習氣就是封建社會的產物。在封建社會裏，政治是專制的獨裁的，一切是由上而下，非民主的。服務於這種政治制度下的大小官吏，其一切措施與行爲，隨處多是獨斷專行，由上而下，非民主的，於是便形成一整套的所謂官僚政治。官僚政治有很多壞的特質，跟着這些壞的特質之發生發展，遂產生壞的習氣。

封建社會官僚政治的第一個特質是政權私有，取得政權的人即是取得「治者」的優越地位，他們運用政權來統治，榨取和剝削人民大衆，以遂其「萬世一系」，「升官發財」，「不勞而獲坐享其

成」的私慾。第二個特質是消極保守，他們為了維持私有政權，無時不是希望「國泰民安」，只要人民忠君守法，納稅供奉不生叛亂，則已滿足，至於施政是否滿足人民需要，工作效率如何等等，是很少過問的。間或過問，亦無非對被統治的人民假裝慈悲，實行懷柔籠絡政策，藉以鞏固政權而已。第三個特質是重視名分，譬如君臣父子，長幼尊卑，這些關係都是絕對不能紊亂顛倒的，上下之間，無異深深地劃了一道鴻溝。這種嚴峻的禮法制度，目的是製造並加強「奴性」，以免發生叛逆而動搖其私有政權。其他的特質當然還有，但是用不着多舉。我們已看出官僚政治的壞處；從而由這些特質所體現出來的官僚習氣無所不壞，也一顯而易見的了。

國父在其「改造中國之第一步」講詞內，會講及官僚之為害，他說：「我們因滿清政治不良，所以要革命，但革命的結果，所呈的現象比滿清尤壞，這個原因，不是革命的罪，是前清遺毒武人與官僚的罪，我們既要改造中國，須造一燦爛莊嚴的中華民國，像工程師建築偉大房屋一般，須用新的方法去建築，新方法的建築，便是上層愈高地基須愈深，所挖出的陳土須遠遠丟開，這陳土便是舊官僚。……」國父把舊官僚喻為陳土，主張遠遠丟開，而他的革命事業的繼承者蔣總裁對於官僚之為物，也是深惡痛絕的，我們一翻閱其言論集，便不難見到，足證官僚政治官僚習氣都是封建專制社會的產物，而其流毒遺害，普遍泛濫，迄今尚無已時。

確實，中國現在正是處於由封建向新社會蛻變的階段，政治上還殘存着好些封建因素和形態，官僚政治的色彩還相當濃厚，一般官吏也就還保有着或深或淺或多或少的官僚習氣，實是無庸諱言的。我們放眼當前的政治舞台，同時回憶民國以來的政治史實，不都是令我們觸目驚心，唏噓悲嘆

嗎？

二、官僚習氣具體的形相

官僚習氣原是指官場宦海中的壞習氣而言，包括官僚純粹爲做官及做官的一切腐惡思想與行爲。其待人接物之『最高原則』，必儼然先把自己置身於『治者』的地位，並儘量表現自己是貨眞價實的『治者』，其形相之醜惡可憎，誰都會一望而知。此種壞習氣，現時不僅仍遺留於政府機關，即使工商企業敎育文化等等工作部門亦多被傳染，遂致民命國脈均受其腐蝕侵害，陷於不絕如縷的險境。然則官僚習氣的具體形相可得而聞否？我們且從做人，辦事，爲學等三方面給予一個輪廓的描繪，雖『藝術』的手腕稍嫌拙劣，然大致上亦相去不遠矣。

（一）在做人方式與態度方面：擺官架，打官腔，講情面，扯關係。愛官而不愛民，以私害公；愛錢而不愛人，損人利己。平時頤指氣使，作威作福；急時諱疾忌醫，將錯就錯。滿口裏道德仁義；一肚子男盜女娼。有好處則爭奪，惟恐後人；有過錯則推諉，不敢負責。既不敢正視問題，也不願解決問題。對上則奴顏婢膝，阿媚奉承；對下則欺詐虛僞，任權用術。人事之賞罰陟黜，一憑好惡喜怒；財政之收支處置，從來便不公開。他如敷衍塞責，陽奉陰違，奔走鑽營，躐等倖進，排斥異己，任用私人，驕奢淫逸，生活腐化，投機善變，貪生怕死，圓滑模稜，文過飾非，鋪張門面，粉飾太平……等等，亦莫不皆是。

（二）在辦事技巧及方法方面：凡事概抱等待主義應付主義，有事則辦，無事則不辦，絕不自

動找事來辦，有事要辦時也不認眞去辦，辦過了更沒有檢査其成效，它所希望的是『大事化小事，小事化無事』，無事怕有事、易言之；官僚習氣對於事的處理是事前沒有計劃，事中執行不力，事後並無考核，無始無終，一榻糊塗。至於僞編報告，虛造數字，自吹自擂，大事宣傳；乘虛抵隙，貪污舞弊；積壓公文，故意爲難，咬文嚼字，曲解法令；諸如此類，無不極盡官僚習氣之能事。總裁說：『我們要管好一個機關，「自發」「自動」也是特別重要的。我們一定要在本身執掌範圍以內，自己去找事做，不要等事做。一個革命黨員和一個腐敗官僚的差異，就在這個做事的作風上，同時我們一個革命黨員，辦事要講效率，時時求進步，不可因循敷衍，只在紙上做工夫、公文上兜圈子，要實事求是，不可像腐敗官僚那樣，一味只求應付，粉飾虛張，自欺欺人』。這個昭示，不啻指出官僚習氣之壞處，給我們革命黨員指出一條反官僚習氣的大路，殊可注意。

（三）、在爲學的動機和趨向方面：『書中自有千鍾粟，書中自有黃金屋，書中自有顏如玉』，如同這些傳自遠古的意識形態，卽是官僚爲學的動機之反映。『學而優則仕』，這句聖人名言尤爲數千年來的士大夫所傳誦，至今未絕，亦卽所謂官僚爲學的趨向。原來讀書人困居『十載寒窗』，孜孜不倦，爲的是求得一官半職，榮親耀祖；做官以後，則專心升官發財，爲子孫打算。他們過去布衣時代所探索的學問，固與救國救民無關；就是後來做官時代所注意的學問，也是無補於國無益於民。總之舊官僚的爲學是不務實際，不涉及國計民生的，今日染有官僚習氣者也並無兩樣。舊官僚往往有吟得好詩寫得好文章的，新官僚多有能作慷慨激昂的演說娓娓動聽的理論，並有能大談其施政方針工作計劃和種種時髦政策的，都好像大有懷抱，學問豐富，具有誠心爲民服務似的，但細加攷

究，則無一不是『繡花枕頭』『敗絮其中』的。他們的詩詞文章演說理論計劃與政策，不過是一些做官的點綴或裝飾品，正如他們身上眩目的『黃袍馬掛』或入時的服裝鞋帽，衙門機關內各式莊嚴或藝術的佈置一樣罷了。官僚需要爲人民謀享福的學問嗎？並不需要！他們所需要的與所要學的僅是做官發財的藝術與手段耳。國父所說：『革命的基礎在高深的學問』這一真理，他們從未發見於先，也不願瞭解於後。如此不良習氣，動機既不純正，趨向又復大錯，其不導國家社會走上衰敗之途，未之有也！

三、官僚習氣惡劣的影響

從前面做人辦事爲學三方面來描繪官僚習氣，其具體形相已是畢露無遺，讓我們根據史實再無情地揭發其對於國家社會及革命事業的惡劣影響，以加深大家對它的認識和警惕。

官僚是自私自利者，並非替人民服務的公僕，每每假公濟私，以私害公，其一切壞習氣更助長此種罪惡行爲之發皇，遂使其一切意見與措施，十有九是與人民的利益背離，多半是禍國殃民的，他們談不到建設，更說不上推動社會進步，中國社會長期停滯於封建社會，較之歐美社會，落後甚遠，這豈不是極好的說明嗎？滿清皇朝推翻之後，在革命威力鎮壓之下，而官僚以『强弩之末』的微力，竟尚能有所一逞，足見官僚危害國家社會，固未因時過境遷而稍止也。茲引國父『復港商陳賡如書』其中所說一段爲證：『夫民國既爲國民所公有，則關於民國一切設施，不可不以國民爲之基礎。不幸當時國民於此責任尚未了解，於是少數爲民請命之黨人，陷入孤立無援之苦況，而官僚與

盜賊從而縱之，曾不須臾，民國政權已操於官僚盜賊之手，由是而袁氏稱帝，張勳復辟，魚爛之禍，凡三數見。蓋民國之名雖存，而其實之亡久矣，文竊痛之，常發憤欲為黨國一清官僚盜賊之毒，以樹立眞正之共和。……」舉一反三，官僚作惡多端，由此類推可知。

北伐而後，本黨掌握政權，國父曾予痛斥之官僚盜賊多被消滅，新生氣象，蓬蓬勃勃，得未曾有，努力建設，正其時矣。惟以共匪為亂，旋又逢日寇侵略，抗戰爆發，內憂外患，相繼頻仍，致建設工作緩而不興，雖因客觀環境所使然，但本黨在主觀上努力不足，未克排萬難而迅赴事機，實不能辭其咎也。蓋本黨原不無忠貞為國之士，惜對封建殘餘掃滅未盡，甚有姑息予以寬容收納者，遂令革命陣營為一般官僚劣紳所混入，其一切壞習氣且得暗長潛滋，馴至部分黨員日漸腐化減損革命性而不自覺。因此政府機關及各種事業部門暮氣日重，殊使人民失望，此無他，實由於封建殘餘之作祟，新官僚之作祟，染有官僚習氣者之作祟耳。其中尤以染有官僚習氣者人數最多，而其影響亦最大。

方今抗戰雖已勝利，國土重光，本屬大事，然共亂未已槍聲未停，黨派紛爭甚於往昔，交通多有未通，復員困難重重，加以災荒饑饉疾病流行，人民仍掙扎於死亡線上，備嘗痛苦。似此現象，，豈不正是暴露本黨的弱點和政府的無能嗎？百分之百是的！故本年春間，本黨高級幹部乃及時倡導一個黨政革新運動，在其第一個公開的文件「我們的呼聲」裏指出「黨的致命傷」之所在，指出「所謂官僚主義之流毒，其隨處可見者，為政府各機關多泄沓因循，虛張粉飾，喪失為理想奮鬥的精神。各級官吏多瞞上欺下，舞弊營私，鮮見有救國救民的抱負。無論政府機關或黨務機關，一切措

施，更多與人民社會隔離，成爲腐敗的衙門，即就各種會議來觀察，亦多重形式主義，鮮見有熱烈的辯論，尊重衆意的民主風氣。一個本來生機蓬勃的革命黨，到今日只表現着辛苦支持門戶的老年心理，不見有樂觀奔赴前途的青年姿態了！」同時又指出「官僚資本以及其他寄生者之投機横行，腐蝕國民經濟」，並指出「派系主義之爲祟」。對症下藥，於是接着提出「團結革命同志」「打倒官僚資本」「肅清官僚主義」「發揚民族正氣」等有力號召。這「呼聲」這號召，無異的業已獲得絕大多數黨內同志的擁護與支持，因爲多少年來我們革命黨員胸中鬱悶異常，朝夕所期望的正是期望這種革新要求能够很快匯合成爲一股巨流，將黨內封建遺毒——官僚以及與其有連帶關係的一切壞東西，給以徹底的冲毁和洗刷，使黨得以重振精神，以革新的姿態出現於人民大衆面前，接受歡呼並領導他們從事建國的神聖工作。

現在，黨政革新運動是及時地展開了，反過來看，也正是官僚習氣被宣佈罪狀，被清算，被革除的時候來到了。

四、官僚習氣革除的辦法

官僚習氣是侵害國家社會的毒菌，與革命事業不相容，染有官僚習氣的人，自然談不到成功什麼事業？即使富有事業心的人，不論其如何有才幹，有魄力，有理想，萬一染有官僚習氣，其事業的成就也是微乎其微的。官僚習氣對於事業的影響，既如是之大，我們如要革命事業成功，則絕不能染有官僚習氣，即使已經不自覺地染有，也應該趕快革除掉。如何革除官僚習氣呢？作者認爲最根本的辦法，是用革命手段迅速剷除封建殘餘，建立現代社會，實行民主政治，在民主政治底下，

一切是民主的，由下而上的，政治是由人民作主，官吏是由人民選舉。誠如「孫文學說」所言：「在昔異族專制之時，官吏爲君主之鷹犬，高居民上，可任意爲惡，民無可如何也。今經革命之後，專制已廢，人民爲一國之主，官吏不過人民之僕，當受人民之監督制裁，其循良者，吾民當任用之，其酷劣者，當淘汰之而已。」溯自滿清封建專制政治推翻之後，迄今垂三十餘年，而官僚習氣，無孔不入，內亂外患固爲原因，然主要原因實乃民權主義未能澈底實行，地方自治未能普遍施與及早完成所致。而今而後，亟應加緊完成地方自治，使人民可得運用「四權」，進而實行憲政，則官僚政治必瓦解冰消，而官僚習氣亦必自然隨之而煙銷雲散了。其次實行民主政治以革除官僚習氣，此僅單從政治方面着手，此外仍應從經濟方面同時着手方始有效。從經濟方面究應如何着手？即澈底實行民生主義，實施平均地權，節制私人資本發達國家資本是耳。苟如是，則一方面可使民生安定，能提高人民過問政治之興趣以實現民主政治，另一方面可變革經濟制度，打倒官僚資本，能使官僚政治及官僚習氣失其依據，而無所施其虐。此「釜底抽薪」之法也，此外教育對於官僚習氣的革除，亦具有決定的作用，教育若未克盡責任，致學生走出校門踏入社會後容易沾染不良習氣，那末我們倒轉過來設想，從教育上下工夫，還不能革除官僚習氣嗎？

革除官僚習氣的「治本」辦法，一如上述，除此之外，仍應輔以「治標」辦法，求其速成。作者認爲在政府黨務機關方面要（一）樹立開明的作風，（二）樹立堅強的政治指導，（三）加強幹部教育，（四）充分發揮黨團作用，（五）加緊實行行政三聯制，（六）健全人事制度會計制度，（七）實行機關學校化，（八）實行人才主義專家政治，（九）鼓勵社會輿論檢討及建議，（十）

罷黜獨裁冥頑不悟無可救藥的黨政人員。在個人方面最緊要的首先要建立正確的服務的革命人生觀，時時牢記自己是人民的公僕，爲人民着想，做官即服務人羣，服務國家社會，並非治人的「治者」。其次要研讀國父遺教，認識主義，認識時代，明白黨國締造的艱難，明白吾人應努力的方向及不容推託的職責，須知我們革命的目的是建立民有民治民享三民主義的新中國，我們的革命對象在以前滿清皇朝，辛亥革命以後則是封建殘餘，如果我們弄不清楚，染上官僚習氣，或竟做了新官僚，那不是成了封建殘餘的俘虜，自己也成了革命對象了嗎？此外，我們趁着現在大家一致要求革新的時候，必須自動的熱誠的參加黨政革新運動，遵照「黨政革新運動暫行綱領」去做，務求盡其在我，自我革新，更要幫助同志，一致革新，自助互助，羣策羣力，使本身健全起來，使同志健全起來，使整個黨完全奮發起來，使整個政府機構健全奮發起來。能如此，更是有大助於官僚習氣之革除的。

（摘自革新」第一卷十期民三五、九、二八、）

二〇　如何革除官僚作風

金平歐

一、官僚無無主義

通常有所謂「官僚主義」一者，實有語病，因爲沒有官僚或官僚集團宣稱彼係信奉「官僚主義」，而且對「官僚主義」加以詮釋，使人知道「官僚主義」的含義，縱然有人從許多官僚的作風上，

歸納而成「官僚主義」的定義，但是這種「官僚主義」，亦言人人殊，沒有一致的解釋，何況所謂主義是一種思想，一種信仰，與一種力量，是堂堂正正的，作爲對外的號召，至於「官僚主義」者，對於其所謂主義，諱莫如深。因爲還是潮笑的對象，是一種醜劣的頭銜，決不能成爲有系統有理論的主義，雖有「官僚主義」的實際，而無「官僚主義」的理論，故不得謂有此項主義。其次，官僚雖公開信仰一種主義，如三民主義，或共產主義。但其實際上亦無符合理論的行動，不過以某種主義爲其招牌而已。故雖有其他主義的理論，而無其他主義的實際。所以說：官僚並無主義。因之，我們要革除的，不是什麼「官僚主義」，而是官僚作風。

二、何謂官僚作風

一、官僚的哲學基礎：因爲官僚的哲學基礎是私，一切爲自己打算，所以派生幾個問題。第一爲貪，在個人方面，行則以車輦出入而自佚，食則以肥肉厚酒而自饜，衣則以珠璣錦繡而自炫，住則以高樓大廈而在安，樂則以妻妾犬馬而自娛。在家族方面爲子女衣食之奉，兒孫永實之用。不惜千方百計，違法舞弊，此由個人的利害觀念太重的緣故。第二爲偏，在對人方面，並非以賢愚不肖爲選汰去取的標準，而以其人與其私人的關係爲斷，所謂內舉不避親，多少與裙帶有關係，過去衙門中有所謂「三爺」者，即「舅爺」「姑爺」「少爺」。推而廣之，有所謂「三同」者，即同宗，同鄉，同學。要之，擁護我者，幫助我者都是好人，賢人；反之，都是壞人，小人。在對事方面，有利於已者，雖非亦爲是；有害於已者，雖是亦爲非。一念之私，是非顚倒。其病在於有所偏。一

言以蔽之，有利害，無是非；有私人，無公事，這都是由私的哲學基礎出發的。

二、官僚作風的妙訣：首先是個「狡」字訣，在事的方面表現「推」與「拖」。即大事化小事，小事化無事，遇事便推諉，一切事的責任，向上的「推」，則多做簽呈，原不必由上級長官批示，亦候上級長官批示，而不肯負分層應負的責任。向各單位推，務使自己單位，少辦麻煩的事，（有利益的事是例外）又向下級推，明明應由主官決定的，偏要授意下級簽呈。其次關於應該依限辦的公文，也要避分斟酌，使之拖延，結果，甚至使其不了自了。形式上彷彿是愼重其事的，實際上往往是落空的。在人的方面表現「媚」與「傲」，對於上級官長可以管到他的，則謊囂拍馬屁，可以表現他的幹練，對於中下級則搭官僚架子，以爲自己了不得，尤其是在上級碰了釘子以後到下級來發洩。有的在對上下轉變之快，簡直是富於戲劇性的。惟有這樣善戲，才不致失了他的官僚身份。雖然有人不承認自己是官僚，或不知這樣敷衍應付就是官僚，但就客觀的標幟上講，這是官僚的定型。

其次是個「狠」字。所謂「狠」是「狠心」，毒辣的心。有人著「厚黑哲學」，對於官僚作風，可謂形容盡至。所謂厚黑，是說從事官僚工作的臉皮要厚，心肝要黑。要黑心固然要「狠」，要臉皮厚，也是要「狠」，如不下決心，硬着頭皮，怕難爲情，即不能把握時機，爭取有利地位。在這年代，沒有政治上要人會去找隱士；甚至不極積的鑽營，作無恥的活動，好機會是輪不到的。所謂官僚就是要運用狠的心，厚臉來爭取地位，就要用「狠」的心，來貪汚，國難時可發國難財，勝利時可發勝利財，至於接收財，管理財，只要有機會經管金錢實物，總要運用巧妙的方法去舞弊，一「膽大心細」是不怕出岔子，只要有靠山，笑駡由他笑駡，好官我自爲之，這是官僚作風的實質。

要是不「狠」，官僚作風就是沒有內容了。

再次是個「騙」字，因官僚作風的神髓是升官發財，而不是負責辦事，但官僚既佔有政治上的崗位，不能不有工作的報導，於是在表面上需要一套動人的理論，這套理論在口頭上文字上都是動聽的。但是實際上不可，而且不必，也許不能實行的。在行動上可以編造報告，「數字不會說謊」，就是說謊也無人可以否認，對長官只要矇蔽得好，就可保持祿位。對于民意機關，不妨將以前工作報告，略易數字即可。有一次參政員指摘邊疆工作報告，十幾年來都無新穎之處，其實這種指摘是多餘的，再隔一年的報告，也許還要用這幾句話的，俗語說，戲法人人會變，各有巧妙不同。因爲這樣，新的紹興師爺仍處於重要的地位。技術高明，可以以僞亂眞。只要騙得過去就算工作已達到目的了。

三、反官僚作風的方法

反官僚作風第一個條件是一個「實」字，對於自己嚴守「說實話，做實事」的誡條。對於他人要實地考查，實心督導，所謂「踐履篤實」，就是如何想，如何做，脚踏實地去幹，人知之如此，人不知亦如此，莫現乎隱，莫顯乎微，沒有半點虛僞。所謂「綜覈名實」，就是要名符其實。在執行方面適才適所，在考核方面是信賞必罰，有許多長官自己是廉潔的，但是發現部下貪污，每有爲之隱蔽，惟恐家醜外揚，使爲盛名之累，然姑息足以養奸，縱容雖乎義憤，以致影響工作效率。雖言之諄諄，聽者藐藐，這是由於「實」字訣，還未做到百分之百的緣故。所謂實字，在時間上是貫

澈始終，在公開上是表裏如一，這樣去做，有時笨拙，不免吃虧，但若風氣轉移，則眞必勝僞，實必勝虛。

反官僚作風第二個條件是一個「速」字，一方面在行動上求速，一方面在方法上求速。在行動上求速，先要根絕拖的心理，遇事隨到隨辦，而且於辦理中求其熟練，在速度上加快。在方法上求速，如簡化公文程序，分層負責，節省不必要的手續，如工具改良，前之繕寫者，今改用打字機。如上下級接洽可盡量利用電話，以前在渝美駐華陸軍總部，司令官安坐房中，可見各單位工作情形，可隨意與各方面通話，這是如何的節省時間，增進效率，故在方法上求速，亦是很要緊的。現在的世界是競爭的世界，誰慢誰就落伍，誰快誰就成功，但是所謂快是要在確實上求快，而不是在應付上求快。中國的大病在一個「慢」字，歐美的進步在一個「快」字。救中國一切要速，我們要實幹，同時要快幹。

反官僚作風第三個條件是一個「新」字。所謂「新」，不僅是形式上的「新」，而且要在本質上求「新」，因爲形式與本質是不容易分開的。譬如中式住宅與西式住宅，在形式上有新舊之分，築建愈合理化，在形式上亦愈新穎。固可中西合璧，其形式仍與內容的好壞成比例的。換言之，內容不改造，形式不會特異的，雖可粉刷一下，但亦瞞不了明眼人，所以只求形式，或不顧形式的「新」，僅是一種托詞。因吾人所謂新，實係表裏共同的進步的表現。新是進步的，至少是改良，最好是創造。無論改良或創造是繼續不斷的，日新月異的，官僚的保守作風，惟有用新的精神去脫胎換骨，才能有生氣，才能有進展。所謂革新，應該不是標榜，而是要澈底去做，要讓客觀來評定它是

否在革新。我們希望革新運動，是要在坐而言之後，起而行，以身作則，使社會風氣因運而動，沛然而莫之能禦，一切有生氣有進步，才算達到新的境界。

四、餘言

以上所說革除官僚作風，是一般的經驗和認識，不是一種牢騷與諷刺。理論並非新穎，辦法亦甚簡單。古人云：「為政不在多言，顧力行何如耳。」革除官僚作風的要訣，只是「實」行，「速」行，而更是「新」又「新」的行。

（摘自「革新」第一卷四期民三五、八、十七、）

二一　官僚政治之發生與治療

廖維新

一、官僚政治的發生

何謂官僚？官僚原是一個普通的名詞，然而世人卻多給以不良的印象，其實，官僚一詞，本是因官僚政治的發生而發生，所謂官僚政治，就是使賢者在位，能者在職的賢人政治，將辦理全國政事的權柄付與一般特定之人——官僚，於人民無與，為衆人之事的政治全任官僚處理，人民亦不過問，在當時的政治的確也可以少施壓力於人民，故國父說：『官僚而賢且能，人民一時亦受其賜，然人亡政息，曾不旋踵；官僚而愚且不肖，則人民躬被其禍，而莫能自拔』，由此我們知道所謂官

僚者：乃指一般以做官爲目的，在社會上不事生產而其本人日常生活資料之所需則完全仰給於社會生產的人。

官僚政治的由來，我國古代人智識淺陋，文化幼弱，智識的傳授只憑口頭，因而有各種職官，——如掌祭祀的太祝，太卜，掌戰爭的司馬，司寇。所需要的智識的人，當然只將其智識私相傳授，外人莫問，故各職官所需要的智識雖貧乏得可憐，但是由於私相傳授的關係亦成了爲官的寶，因是在周時有世官之制的發生，爲職官的父亡子繼，世代私傳，不僅爲政治上的首長，抑亦爲經濟上的主人，因爲，當時人文未開，交通不便，貨不暢流，轉運維艱，且爲交易媒介的貨幣又未發達，爲官者只好因官食地，遂又有采邑之制的發生，官在采邑之內，政治上是首長，經濟上亦成爲主人，由於政治大權的獨攬更擴大了自己的領地，因采地的擴大更鞏固了自己的政權，優越的政治經濟環境造成了一種特殊階級，貴族的觀念由是產生。

此後社會進步，商業發達，商人在經濟上的勢力已取貴族階級代而有之。致使貴族們失却了經濟的優勢，斯時社會既由農業社會而轉入商業社會，政治當然亦自簡單而步入繁複，在昔貴族們爲官所憑藉的幼稚的知識已不足以應付商業社會時繁複的社會情况，於是貴族們政治上的優勢亦感貧弱，及春秋戰國時代，因學術思想的流入民間，一變知識的私相傳授而爲公開的講演，學術的研究普遍，知識的擴展亦日大一日，更況時際商業社會，商人掌握經濟大權，商人爲便於自己商業的發展，當然不滿意於貴族們的把持政權，但爲業務的糾纏及能力限制又使得商人不能親理政事，於是商人們就主張賢人政治，要求賢者在位，能者在職，這個尊賢使能的呼聲，遂震撼了貴族政治的基礎，且當

時列國競雄，戰端不絕，列國國君為戰勝他國，必得先求全國力量的集中，因而又欲剝奪貴族階級的政權，以建設中央集權的國家，貴族由此便走上了沒落的路。用賢使能的主張使一般士人乘機擢上政治舞台，士人秉政由是萌芽，官僚政治亦由是發生。

及至秦朝，國家統一，集權中央，領土廣闊，政事累繁，君主一人不能為治，官僚政治因而更形具體完備。況秦係西戎遊牧民族，建國時遲，文化亦低，國內賢士缺乏，建國後乃廣招客卿。昔繆公求士，取由余于戎，東得百里奚于宛，迎蹇叔于宋，求丕豹、公孫支于晉。此五子者，皆不產于秦，而繆公用之，幷國二十，遂霸西戎。孝公用商鞅，移風易俗，民以殷盛，國以富强，百姓樂用，諸侯親服，獲楚魏之師，舉地千里，至今始强，惠王用張儀之計，拔三川之地，西幷巴蜀，北收上郡，南取漢中，包九夷，制鄢郢，東據成皐之險，割膏腴之壤，遂散六國之從，使之西面事秦，功施到今，昭王得范雎，廢穰侯，逐華陽，强公室，杜私門，蠶食諸侯，使秦成帝業，此四君者，皆以客之功」。（史記李斯傳）官僚政治遂是形成。

官僚政治既是以選任代替世官，要維持這個制度必須社會上有一批預備在政界服務的人才，這批人才叫做士大夫，自西漢孝武帝表章六經，罷黜百家而後，士人更大出風頭，為中國學術思想正統派的儒生乘機上台，董仲舒位至相國，公孫弘貴為丞相，兒寬亦位至御史大夫，天下士人無比欽羨，一生乃以能出仕為目的，官僚政治至此已確立了

二、官僚制度的腐化

官僚制度本是使賢者在位，能者在職的政治制度，就其本義說原是好的，是進步的國家所需要的，在君主政治時代，君主一人治理國事，當然不能事事躬親，非採行官僚制度不行，就是在民主政治的國家，人民太多，國事不能人人躬親處理，勢亦非採取官僚制度不行。然而，採行官僚制度必須具備一個前提，官僚政治始能發生良好的效果，否則弊害百出，爲毒匪淺。

所謂必須具備的前題就是選賢使能的任官制度的健全，方始求得官僚賢而且能，西漢時代任官的制度分特徵，辟除，和選舉三種，特徵是君主對於社會上才高能大富有治民經驗的人士徵而用之：辟除是各地方長官對於其所屬成績優異的人員薦舉而試用之，漢代政府大員由辟除而登顯位者甚多；選舉是把任官的權委給公卿百官，使選舉人對被選舉人負聯代責任，以妨公卿百官的依其所好，引用私人，同時還行使考試制度以濟選舉之窮，所試者不僅限於文墨小技，而尤着重於治國安民的實策，强國康時的計劃，不尙空言，浮文，但求實際可行，且嚴禁官商不分，以杜義利不辨，故當時的官僚制度的確能使人民一時受賜，然傳及東漢，任官之制雖不變，但用人實多以考試取之，所試又偏重文墨小技，於是選任便難賢能兼顧，甚至兩者均不可得，官僚政治的目的至此已不可達，，何况自章帝而後國家取士竟不尙才行，而貴門第，典選者，諂事權貴，望風獻媚，致所選任的官僚不是官門的子孫，便是貴戚的昆弟，弄成朝有世及之私，而下無寸進之路，權貴壟斷了國家的政治，官僚的制度至此已失其本義而流於腐化，昏庸。

官僚政治本來是一個好的制度，但因選任的不得善法，而使之變成官僚主義即病態叢生，應選者大多不賢不能，缺乏爲國爲民的抱負和精誠，他們只注意於升官倖進的私路，而忽視了國家民族

的前途：他們只注意於循常習故的等因奉此，而忽視了爲民興利、爲民除害的本分工作，他們只會上望，揣度上官的意旨以便如何奉迎，而不會下望，傾聽下級的呼聲以釋人民的疾苦，爲升官他們不惜上諂下驕，因循敷衍，苟且塞責，矇報假作，他們只知道做官而不知道做事，他們只知道官官相護而不知道與民共苦樂，他們因想升官乃兼而想發財，因想發財乃不怕枉法貪汚，只羨慕富貴的享受，而不注意富貴的來源，除了極少數獨立特行之士外，簡直是爲官必貪，而貪官兩字的確是分不開的名詞了。

三、官僚主義的治療

我國儒家傳統政治的精神是：「正其誼不謀其利，明其道不計其功」，因爲，政治是管理衆人的事，而管理衆人的事應該以義爲主，不應當以利爲先，官僚主義的病態雖多，然而其所由，實不外「利令智昏」四個大字，士大夫是官僚的預備軍，官僚對於國家的法令都很明白，官僚中絕少因不明白國家的法令而違法失職，大多實爲天理戰不過私慾而爲私利所誘，明知故犯，其原因實爲不能遏止私慾，故官僚主義的治療當以遏止私慾爲治本的方法，而遏止私慾又應從心理建設開始。

國父說：『革命必先革心』，因爲人的行爲受制於心，心正才能身修，身修才能家齊，家齊才能國治，心不正則身不修，身不修則家不齊，家不齊又怎能要求國治？然而，「去山中賊易，去心中賊難」。更況官僚主義的作風在中國已根深蒂固，病態的由來遠久，際今日的中國，是政治未能周到的管理衆人的事，社會風氣更日壞一日，官僚主義的病症是日深一日，固有的道德已經吸不住

益壞的人心，是以心理建設的成功必有待於相當的時日，且亦不能希望於全部的官吏，故對官僚主義的治療方法除了內治的心理建設外仍不能不取外治的方法，以求中國政治的日早上軌。

官僚主義治療的根本辦法是心理建設，心理建設的起碼條件必須達到下述兩點：

（一）要具有一顆崇高純潔的靈魂，不爲物慾的引誘而卑鄙流汚，看不起物質的享受，應着重於精神上的安樂，不爲物質的享受而出賣了自己純潔的靈魂，不爲因求虛榮的增加而喪失了內心的安穩，窮則獨善其身，達則兼善天下，就立功言，應效法禹安天下，胼手胝足而不以爲功，就立德言，應效法顏子簞瓢陋巷而不改其樂。

（二）要有爲國爲民服務的抱負和眞誠，爲大衆公僕服務，縱生活艱苦亦安之若素。「人生以服務爲目的，而不以奪取爲目的」，只有服務才可以活潑生命，只有服務才可以豐富人生，有服務的精神方有爲國爲民的抱負和眞誠，才能視民如傷而求政事的止于至善。

所謂外治的辦法，就是政府應嚴整紀綱，厲行法治，下述三點，政府必須決心實行：

（一）健全任官制度（即人事制度）及保障官吏生活：官僚政治的好壞常視其任官制度的是否健全及保障官吏生活的是否周到而定，任官制不健全，則濫竽充數，致朝有世及之私，而下無入身之門，昏庸當道，賢能杜絕，政治何清明之有？官吏生活得不到保障，則爲官尚救死唯恐不贍，那能專心致力於政事？

（二）爲官不能兼商：政治是管理衆人的事，而管理衆人的事應當以義爲主，不應當以利爲先，然而商人自始即以營利爲目的，只要是利之所在，必爭而附，義利莫辨，私公含糊，官兼營商

，必挾職權以營私利，因私利而害公益，此不僅減低了行政的效率，與喪失了爲官正直的精神，尤其助長了政治、社會上腐化的風氣，況我國經濟建設最高的原則是發展國家資本，節制私人資本，若使官吏營商，則欲求遵循此一原則而完成國家經濟建設，何異於緣木求魚！

（三）爲官不能廣置資產：貪與多乃官僚主義的老病，爲官的自古即有「安得廣廈千萬間，盡蔽天下寒士皆歡顏」的想頭，官僚因貪多而廣置資產，因廣置資產而可以左右國家政情，故政府對於官吏的財產應來一個合理的限制，使大地主與資本家沒有利用優越的金錢力量來操縱政治的可能，使大地主，資本家不能作官以妨止政權的腐化。

外治的方法只需要政府的決心，并不需要若何繁難的手續，政府如果因此不治，全憑內治的方法而依於感召自覺的效能，敢信收效勢難完整，良藥苦口利於病，執行上的少許困難，不宜過分的重視與畏怯。

（摘自「中國日報」三五年十、廿七）。

二二　官僚主義的形成及其肅清辦法

霍帶培

政治之所以不上軌道，社會之所以敗壞，主要的原因就是官僚主義在那裏作祟，古語說：「國家之敗，由官邪也。」官僚主義就是官邪，我們不能說：政治，社會的敗壞，完全由於官邪，但是官邪，官僚主義的盛行，是主要原因之一，這是不能否認的。

要改革社會，要革新政治，先要肅清官僚主義，這是很明顯的事實；但是怎樣肅清？肅清官僚

主義的方法該怎樣。還要詳細討論的。

要肅清官僚主義，首先要認清楚，什麼是官僚主義，官僚主義的特徵我們可以舉出下例數點。

一、為做官而不是為做事的，做事只是達到做官的手段，做官的目的是要滿足他們的地位慾支配慾，更利用官位的方便，攫取大量的財貨滿足他們的財貨慾；因此就發生了貪污和官僚資本。

二、做事的出發點是為個人的利益，不是代表個人的利益就是代表某些人的利益，個人有利益的他就做，利益愈大的做得愈起勁，個人沒有利益的就不做，大多數人有利益的也不做，為着個人利益，不惜犧牲多數人的利益。

三、重表面不重「實際的」，所做的是表面工作，表面做得很堂皇，實際是怎樣，他們不管的。

四、對上級阿諛諂媚，奉承，無所不用其極；對中級，同級的，吹牛，拉攏，狀至親熱，對下級，就神氣十足，威風凜凜，對部屬連奴隸牛馬都不如的。

五、任事是敷衍，不求有功，但求無過。只要能站得住，能應付就得了；責任互相推諉，有利益的，就拿來做，沒有利益的，或吃力不討好的，就讓給別人做，別人不做，就讓他丟了。

官僚主義的特徵，官僚主義的手法是很多的，上面所舉的不過是比較重要的罷了。

一件事物的發生必定有它發生的因素，一件事物的存在必然有它存在的理由，官僚主義的發生

和存在的理由是什麼呢？上面我已經說過、官僚主義是爲做官而不是爲做事的，他們的做官完全是在求滿足他們的地位慾、支配慾、和財貨的獲取慾，重表面不重實際，阿諛諂媚，奉承，吹牛，拉攏，威風，神氣，貪汚，……；這些不過是達到這目的方法罷了？

要達到這目的，官僚主義這套手法，奉承，拉攏，重表面，推諉責任，敷衍……；的確是一個有效的方法；爲什麽呢？長官誰都喜歡人家對他奉承，恭維的，人家所看你的是表面的成績，不會看你的實際的，爲什麼不要注重表面呢？做事是吃力不討好，多做事多錯，不做事不錯，爲什麼不要敷衍呢？對下級爲什麼要威風，神氣呢？因爲不是這樣不能顯現我的「超人」，這樣才像個樣子，事實證明了，官僚手段愈熟識的，官僚主義的手法愈弄得妙的，官就做得愈大了。

官僚爲什麼要獲取財貨呢？爲什麽要貪汚？爲什麼要發生官僚資本呢？因爲做官是五日京兆，什麽時候落台都不知道的，爲什麽不要貪汚，利用地位打好經濟基礎呢？

官僚主義的發生和存在的理由已是這樣，要澈底的肅清最好的方法，當然是要從思想的改變着手，官僚主義的發生是根源於個人主義，根源於滿足個人的地位慾，財貨慾，這種思想是個人主義的思想，是封建的意識，如果大家都把這種思想，意識肅清，以利他主義代替個人主義，以服務的觀念代替升官發財的思想，大家有事業心，「不恥惡衣惡食，而恥匹夫匹婦之不被吾澤，」這是最好的了；但是，在中國一般民衆這樣的知識水準，同時在封建意識根深蒂固的控制之下，升官發財的思想，個人主義的思想，已經成爲整個現階段的社會意識了。要把牠改變過來，的確是不容易的事，然而從教育方面着手，從改變思想着手，所謂「十年樹木，百年樹人，」這又談何容易。

「治亂世，用重典，」中國現階段的社會意識，政治風氣，不能不說是亂世的形態；已經不能適用自動自發的方式使她改變了，必需要用外在的力量，外發的方式使它改變，使他轉移了，自動自發的思想的改變，是治本的辦法，用重典外發的方式使他改變是治標的辦法，治本的方法既然一時不易生效，那就要採用治標的辦法了，所謂：「導之以德，齊之以禮，有恥且格」，既不能適合當前社會的需要那就要「導之以政，齊之以刑，民免而無恥，」採取更有效的辦法了。

所謂外發的方式是什麼呢？就是法律化，制度化，把一切都制成了法律與制度，法律制度就是一種規範，也就是一條軌道，大家跟着這軌道跑，越了軌的就是犯法，就要制裁，官僚主義自然不能這樣猖獗了。

所謂法律化，制度化，具體的說來就是法治，也就是民主政治的實現：好比憲法由大家制定，大家就一定要遵守，「朕即國家」「朕即法律」，一切特殊的階級，特殊的觀念都要剷除，那個是官僚，那個是官方，大家就要起來檢舉他依法制裁他。健全民意機構，養成民主作風，官僚主義就無存在的可能；黨政革新運動基本精神舉出了「肅清官僚主義實行民主政治」，是很有道理的。

更具體點說，要肅清官僚主義，我們以為要採用下列的方法：

一、推行「革新先從我起」「以身作則」運動

官僚主義個個都知道要肅清，大家都在那裏喊，但是沒有見諸實行，還是空的，要肅清官僚就要大家坐而言，起而行，革新先從我起，從自己改革做起，官僚主義的作風是從上而下的，「上有好者下必有甚焉，」各級行政主管人員，如果能够以身作則，革去官僚作風，那就所謂「政

者正也，子率以正，孰敢不正，」自然上行下效，必能收到風動草偃的效果。

二、强化監察作用

監察作用現在所能顯現得出的是上級監督下級，民意機構，社會輿論監督各級行政機關；但是這種作用所能發生的力量還很小，要肅清官僚主義，要刷新政治，就要强化這種監察作用；這種監察作用比較重要的有下列幾種：

（一）上級監察下級——上級官署嚴厲的監督下級，主管官除了以身作則的作示範以外，還要嚴厲的監督所屬；你來奉承我，你官僚，你滾蛋，你做表面工作，你官僚，你滾蛋，你貪汚，你官僚，殺了你的頭；還有，監察院的監察使，要擴大監察的作用，從質的方面說，要强化監察的力量，不要彈核小官吏，而要彈核大官吏；從量的方面來說，監察網要普遍到各地，這樣官僚主義還能存在嗎？

（二）健全民意機構——民意機構是監督政府的唯一機構，民意機構，我們要牠健全起來，質的方面，要能眞正的代表民意，量的方面，要普遍的設立起來。

（三）健全黨員監察網——依照本黨的規定，設立黨員監察網，管理從政黨員，召開各級小組會議，實行自我批評，肅清官僚主義。

（四）扶植社會輿論——社會輿論對現實政治能發生重大的監督作用，我們要扶植社會輿論，要尊重社會輿論，主持社會輿論的要無所私，無所畏的對現實政治嚴加批評，發生監督作用。

三、健全人事行政制度

官僚主義的發生根源於人事行政制度的不健全的至多，各級行政人員的調、遷、任、免、完全憑主管官的印象好惡，毫無保障；這樣就發生政界上鑽營，拍馬屁，重表面，神氣……的一切現象；如果人事行政健全了，政務官和事務官劃分，事務官不能隨主管官的去留而去留，用考試訓練的方法吸收事務行政人員，那官僚主義就容易肅清的了。

四、訓練新幹部

官僚習氣深的，要他改變實在很困難；這些久歷官場的，經驗豐富的，大概官僚的習氣都很深的了；與其慢慢的使他們改變，不如訓練一批新青年新幹部，比較能收效些；青年人都是有事業心，有工作熱情的，能夠做政治建設的先鋒；所以我們的主張：要多訓練新青年，多訓練新幹部，多提用新青年，多提用新幹部；我們的口號是：「新青年，新幹部，新政治，新國家，新社會」。

肅清官僚主義的方法自然要多方面的，上面只是幾個重要的辦法罷了！

（摘自「革新評論」第三期民三五、十二、十）

二三　肅清官僚主義與整飭政風

鍾志鵬

一個國家如果全國上下，男女老幼，充滿奮發蓬勃的朝氣，吃苦耐勞的精神，樂觀快愉的心情，

在那裏埋頭的工作，潛心的研究，盡情的歡笑，這個國家一定是可以復興的，稽諸往史，遠的如漢之文景，唐之貞觀開元，近的如蘇聯五年計劃的成功，就是一個很好的例證。抗戰勝利以後，我國躋於五強之一的地位，理應有一番新氣象推進建國的工作；可是環顧國內現象，我們所能見到的是：貪污成風，工作鬆懈，生活豪奢，精神萎靡，全國上下充滿着頹廢，消沉，苦悶的心情，看不出一些復興的氣象，繁榮的生機，這是什麼原因呢？一言以蔽之曰：官僚主義的作祟。官僚主義是封建思想的產物，具有悠久的歷史，和深厚的基礎，牠的毒素不止侵入各級行政機關，而且傳播到經濟，教育，文化的部門；不止可以腐蝕革命精神，而且可以斲喪國家民族的生命。時至今日官僚主義的毒素不特沒有減消，而且變本加厲，幾乎整個社會都被官僚主義的毒素所侵襲，大家天天在罵官僚主義，反對官僚主義；可是官僚主義沒有受到一點影響，所謂「笑罵由他好官我自爲之」深中官僚主義毒素的人是不易覺悟的；就是罵官僚主義的人恨官僚主義的人，一旦一官附身也就變了質，不知不覺又中了官僚主義的毒，眞的官僚主義，好像一種傳染病，其傳染之速爲害之毒眞是一言難盡。要想肅清牠確是一件不容易的事。

官僚主義既然是有傳染性質，我們要想肅清牠，根絕牠，一定先要造成不能產生官僚主義的環境，換句話說，先要造成廉正風氣，在廉正風氣下官僚主義是不能存在的，因爲環境的支配力，風氣的感化力，是最堅強的，一個懶惰的學生到了學風優良的學校，是不能不勤奮的；反之一個優秀學生換了一所學風腐敗的學校，也可變爲頑劣的學生，所謂染於蒼則蒼，染於黃則黃，孟母之「三遷」，就是注意到環境與風氣的左右力。學風如此，政風亦何莫不然，一個政治風氣廉正的地方，

是不易發生貪污的現象，好人固然不會變壞，就是壞人也可變好，反之政風腐敗的地方，壞人固然無惡不作，而好人也爲壞人所同化，所以要肅清官僚主義，各種善良制度之確立，固屬重要，而廉正風氣之養成尤不可缺；因爲僅有良法美制，而無廉正風氣爲之推動，好像一副機器沒有動力，是無法推動的。今日我國之大患不在無法，而在有法不能行，或行之而不澈底，試看整肅官常，不啻三令五申，而貪污案件仍層出不窮；人事制度，會計制度，不能不算完密，而各機關用人行政仍極紊亂；行政三聯制，分層負責制，計劃週詳，而行政效率並未增高；新生活運動，國民精神總動員運動所定辦法，無不盡善盡美，而推行多年收效甚微，考其原因均不在法之未善，而在行之不力，而所以行之不力者，又由於尙未造成優良之風氣爲其推進之原動力。語云：「撓萬物者莫疾乎風。」官僚主義是一種思想，這種思想旣經成了一種風氣，所以我們要肅清官僚主義必先整飭政風，造成新的風氣，爲推進一切法令規章的原動力，才能收效。茲將整飭政風的辦法分述如次：

整飭政風的辦法可以分爲治本與治標兩種。治本辦法第一要實行民主政治，官僚政治與民主政治的最大歧異在於用人方式不同，前者是採由上而下之方式，官吏之任命由於統治者之意旨，一切措施只要能得統治者之同意，不必有所顧忌，因此容易形成瞞上欺下，視人民爲奴隸，作威作福的官僚習氣；後者係採由下而上之方式，官吏之任命多由人民之選擧，故人民是官吏的主人，官吏是人民的公僕，公僕自然不敢向主人擺架子，使威風，公僕對於主人自然要竭智盡忠爲主人謀福利，不敢爲自己謀享受；否則主人會行使他的罷免權叫他滾蛋，這樣過去官僚主義下所有的種種毛病，均可一掃而空，所以民主政治是診治官僚主義的一服最有效的消毒劑；可是民主政治非一蹴可成

，我們在未實現官吏民選以前，我們先要有實施民主的準備，這就先要養成民主的習慣和風度。自我中心的習氣必須打破，崇法務實的精神必須養成，用人公開，經濟公開，以及意見公開必須實行，多接近民衆，了解民衆，尊重輿論，服從民意，服從多數，尊重少數的美德，必須養成，如果民主的習慣和風氣養成了，民主政治自然是水到渠成。第二要澄清錯誤思想。目前社會上有幾種似是而非的思想在流行，我們可以隨便提出幾點來說：（1）「有機不撈爲傻子。」「一個人做了官，或主管一個單位，經辦一件事情，如果沒有「撈」到幾個錢，人家一定說你是「傻子」，或者說你是僞君子，「裝窮」，社會以此爲訕笑，妻兒以此爲責罵，好像做官貪污是正常，廉潔奉公是例外，在這種思想流行的社會，意志稍有不堅，很容易爲這種思想所同化。（2）「不懂時髦爲落伍」一個現代化的國民，必須懂得「跳舞」打麻將等時髦玩意，如果什麼嗜好都沒有，大家一定笑你是落伍了。（3）「敢衝敢撞爲能幹」一個人只要你臉皮厚，膽子大，就是招謠撞騙，大家都說你能幹，有辦法；反之奉公守法循規蹈矩的人，反遭人白眼，認爲懦弱無能。究竟這些人是否「傻子」？是否「落伍」？是否「懦弱」？我們平心而論都不是；反之我們認爲今日中國之不亡，就是靠這些「傻子」，「落伍者」，「懦弱者」的支撐，他們是黑暗中的明燈，洪流中的砥柱，所以如其說是「傻子」，「落伍者」「懦弱者」不如說是革命的，前進的，堅強的鬥士；可是天下滔滔，唯貪是倚，唯利是圖，整個社會都被這種似是而非的思想所控制，因此在政治上形成了官僚政治，在經濟上形成了官僚資本，在教育上形成了官僚教育，所以我們要肅清官僚主義，整飭政風，首先就要澄清這種錯誤思想。澄清思想的方法，除了輿論上隨時揭露黑暗，擴大光明，明辨是非，分別善惡外

，必須從教育，修養着手，換句話說，一定要朝着「機關學校化」的目標前進，要達到機關學校化的目的，下列幾點是可以參考的：（1）各機關一律設置圖書室有經費預算有專管人員。（2）規定公務人員必讀書籍，定期考核不及格者不得晉級或予警告，成績優異者予以獎勵。（3）舉行有關業務或修養之講演或座談。（4）編輯指導服務刊物經常指導有關服務之問題或修養。（5）舉行公務員工作成績或著述展覽。（6）選舉各機關「模範公僕」以資示範。

第三要健全人事制度。我國人事制度推行數年，但以本身組織尚欠健全，而社會積弊根深蒂固，非一時所能奏效，人員任免，仍以長官之好惡，關係之疏淺為決定之標準，以致鑽營奔競之風日盛，逢迎阿諛之習日深，今日政風之腐敗實以此為重要之因素；故欲整飭政風，必先健全人事制度，欲健全人事制度首先要推行考試制度。官吏任職必經嚴格之考試，使人才之產生，不依長官之關係，而依成績之優劣。這樣賢能之士有用頭機會，庸劣之輩無倖進之機，吏治清明，自易實現。其次要實施保障。凡經考試銓敍合格之人員，必須儘先任用，已用之後必須久於其任，使有展佈之機，非有違法失職之確實證據，不得隨意更動，事務官尤不得隨機關首長而去留，使工作推進日益熟練，不受人事之影響，這是歐美文官制度之實效，我國唐虞之治亦有「三載考績，三考，黜陟幽明」之規定。凡此均足證明官吏保障之重要。再次提高待遇亦為當務之急，今日貪污成風，原因固多，而一般公務人員待遇過薄，不足以維持最低生活，迫得另闢非分收入，亦屬重要因素；蓋衣食足而後禮義興，今救死不遑，豈能再顧廉恥，不想想辦法？又就提高服務精神，講求公務人員修養說，今日公務人員生活之艱困，欲再以仁義道德之美名，國家民族之大義責其努力學習，加緊工作，

實爲緣木而求魚，而人類求生之本能，實較任何爲重要；故公教人員待遇不提高，則根絕貪污、提高政效，整飭政風之任何辦法，均將不能奏效；這種鐵的事實，實不應忽視，而應從根本着想，速謀有效的合理改善。至待遇標準尤應公允，同一職級或同一工作之人員，應不分省縣，不分機關以符「同工同酬」之原則，則人無怨言，樂於效力。最後要嚴格獎懲，明辨是非，今日之大患，就是是非不辨，邪正不分，功罪無別，賞罰不明，忠貞守法之士，不得一逞，違法亂紀之徒消遙自在，甚致「貪贓枉法、官昇財發；埋頭苦幹，撤職查辦。」世事之不平，紀綱之敗壞，孰有甚於今日！又何怪賢者短氣，狡者揚眉，此種畸形現象，一日不除，則政治永無澄清之希望。故欲整飭政風必須嚴格獎懲，使忠貞愛國盡瘁邦家之士，得受政府之優遇，而作奸犯科，爲害黨國之徒，難受國法之制裁，如此則正氣磅然，是非辨別，社會觀感爲之一變，政治風氣爲之一新，基上數點推行考試則無倖進之機，而有登庸之路，實施保障則無更調之慮，而有久任之效，提高待遇則無生活之脅，而有努力之機，嚴格獎懲則無不平之怨，而有昇遷之望，具此四者則人事制度必臻健全，故治風氣自必爲之不變。

以上治本辦法非一蹴可成，而治標辦法則收效較易，故治本之外，必輔以治標，治標辦法以嚴肅生活爲最重要；蓋以生活方式足以影響公務，豪奢縱慾爲貪污之源，曠廢浪漫爲失職之因，不得認爲小德出入，無關宏旨，尤其在此復員建國期間，百廢待舉，非厲行節約不足以維生活，非加緊工作不足以應需要，而儉樸勤奮之生活，必須訓練；迅速確實之習性，必須養成，始足以符建國之需要，節約方面最近本省黨政軍聯席會議通過之公務員婚喪慶吊送禮標準必須切實執行，不得變質

或折扣，尤其要提倡集體送禮，文字致敬等方式以輕公務員之負担，此種措施尤應由各機關首長率先倡導，蔚成風氣。集會招待應多採用茶點，如須宴客應規定菜單件數，可名為「建國餐」或「榮譽餐」。為便於統制起見，可聯合各機關設立「建國食堂」或「公僕食堂」為公務員宴客場所，菜量以足食為主，菜質以衛生，營養，可口為原則。設備須力求美化，餐具須力求清潔，務於樸素之中，而有高貴之享受，使人樂於來此光顧。而各機關首長宴客尤應率先倡導，並附設「公僕社交會堂」或「公僕聯誼社」。設置琴棋書報理髮，洗澡，茶室等為公餘集會進修娛樂之場所，其不願在食堂宴客者，可向所屬機關申請發給餐券，持券可由到普通酒家請客，凡持此種「建國餐」券者一律免收或減收筵席捐以資鼓勵，此項「建國餐」須請營養專家及烹調專家會同設計，須造成其榮譽地位，而不致被社會人士認為寒酸，此點極為重要；其次公務員制服應一律採用土布，價錢力求便宜，可由政府統籌，各機關先行墊款製發，再分期在各人薪津項下扣還，至各人原有之西裝及呢絨制服，可在公餘穿着，但重要集會及紀念週須一律改穿規定土布製服，養成樸素風氣，而免階級之分。節約方面如能從送禮，請客，穿衣做起必能使耳目一新。至迅速，確實，勤奮之習性，各機關可舉行朝會，在朝會中予以訓練，朝會地點或集中或分區視場地之有無而定，各職員以參加朝會代替上午簽到，朝會節目有升旗，早操，業務指導，或會商案件，如須通報或會稿之案，均可於早操後集體或分組舉行之；此舉可以提倡早起，振作精神，鍛鍊身體，增進工作效率，對於整飭政風裨益頗大。再次為提倡運動；各機關職員可組織球隊舉行各縣市公務員運動會等，不特可以鍛鍊體格，且可藉運動養成奮發蓬勃之朝氣。此外提倡正當娛樂組織歌詠隊，旅行隊，詩社及定期放映電影等，均可提高情

趣，轉移風氣。

以上各項能否做到有賴於督導力量之加強，「好逸惡勞」，人之常情，人類總有幾分惰性，故加強督導力量亦爲整飭政風之要圖。督導力量可分幾種：自我批判或自我檢討，爲最切實之監督。一個人對於自己行動，要常常反省，與自檢討，各機關原有之小組會議，卽爲自我批判之機會，須切實履行。自我批判有時不免過於主觀，故須輔以同事之相互批判，長官之直接監督，最後要發揮民意機關的監察，社會輿論的制裁，使層層督導，在十目所視，十手可指，衆目睽睽之監察下，違法犯紀之事，自然可以減少，廉正風氣得以逐漸養成，官僚主義自可消滅於無形了。

（摘自「革新評論」第二三期合刊民卅五、十二、十）

二四 清算官僚政治

羅迺誠

晚近一般時賢，鑒於官僚主義政治之猖獗橫行，禍國殃民，莫不痛心疾首，口誅筆伐，誠然，今日中國貧弱之癥結，實官僚政治之所致也。國父孫中山先生亦曾痛論主義之不行，國族之不振，官僚主義應尸其咎，確係針砭之論。他說：「中國向來之積弱退化，有如江流日下者，其原因實在政府官吏之腐敗，倒行逆施。」又說：「貪官污吏，政治腐敗之爲害也。倘此害一除，則致中國於富強，實頭頭是道也」（孫文學說第七章）

所謂官僚政治，是做官的人，依恃其勢位權力，來武斷一切，用人處事孤行專擅，實禍亂之源

・韓非子說：「夫勢者，非能賢者用已，而不肖者不用已也，賢者用之，則天下治，不肖者用之，則天下亂。人之性情，賢者寡而不肖者衆，而以威勢之利，濟亂世之不肖者，則是以勢亂天下者多矣。」（勢卽權勢，見難勢篇引用愼子語）這就是說明了如果僅僅以「有權勢」就有辦法這種態度」來治理衆人的事，就會使人感到「世事無所是非，特有假好惡，無眞是非，」「標度不一」就可以使「修義者惑」也。

溯自元清二代，所有主管長官，可以做官而不管事，而「管事者，則爲十足的奴才，只供驅使，爲他們奴役人民而已，而奴才則只知有上而不知有下，甚至連「子萬民」的中國的傳統政治哲學都談不上，自從「奴才的官僚政治」出現之後，一切的思想與國民經濟的發展，就都被梏桎在奴才的短視與淺見裏面，主子沒有想到的事，他們不敢想，主子沒有吩咐的事，他們不敢做，他們的意識範圍，都局限在主子的好惡的圈子裏面，一反中國歷史的傳統的民本主義，有宋一代王安石不先事剷除官僚主義，而却急急於建設民本政治經濟的措施，用了不少「只能爲順」的人物，遂爲當時諸「君子」所詬病，結果一切建樹皆爲官僚所摧殘，清算官僚政治的傳統力量，只有人民，因爲人民的利益與官僚的利益是相反的，歷代開創者及其幹部所以能夠實行恤民之政，原因是他們多來自下層或民間，比較知道「民本」的眞義，而善於保本也。

清末鄭觀應在其「盛世危言」中曾指摘當時的吏治有云：「今之巧官，莫妙於陽避處分，而陰濟其奸，事至不爲，而無惡不作，上貽國計，下剝民生，但能博上官之歡心，得同官之要譽，則天變不足畏，人言不足恤，民怨不足憂，作官數年，而家富身肥，數千金在握矣，於是上司稱之曰幹員

，同僚推之曰能吏，小民之受其魚肉者，雖痛心疾首，籍口側目，而無可如何也！」這眞說盡了中國的官僚政治的醜態，現在雖時代不同，方式有異，然其根本精神則並無二致。現在是人民的世紀，我們再不能忽視人民的利益，必須要清算官僚政治，建立政治經濟的民主制度，因爲官僚政治不是武斷，就是推諉，他們的目的只在魚肉人民，只有經濟民主之後，一切稅收，財務收支，以及資本，企業，或個人的經濟活動軌範，都要由大多數人民的意見來決定，並監督官吏去執行，官吏就無從魚肉，官吏不能魚肉人民，官僚政治就沒有溫床，官僚主義沒有溫床，則「政昭訟現」。政治與經濟配合一致的民主，才能夠實施，我們果眞要希望實現政治的民主，必須以經濟的民主作基礎，在今日如何使芸芸的老百姓，人人都得到飽暖的生活，在將來充分工業化之後，如何控制生產，以利全民，都是與民主政治的進展相伴的重大問題，於此，不得不歎服國父中山先生見解的深遠，他揭櫫了民生主義，就是因爲他診治出現代民主政治這個病，斷定救治這個病症，惟有實現經濟的民主政治，卽民生主義的要旨，平均地權，節制資本是也。

我們絕不需要空洞的理論或口號，要有解決廣大人民生活的需求，才能表現出民主政治眞正的力量，促進政治上的進步，根絕今日千奇百怪的官僚政治，必須根絕官僚資本，眞正實現民生主義，解決人民生活，還要人民能夠行使四權：創制，複決，選舉，罷免，因爲用創制複決，實可以監督政府的法治，用選舉罷免，實可以監督政府的人治，法治與人治二方面都是人民可以作主時，只有這四種民權實現以後，經濟的民主，才有可能，否則徒託空言而已。

今天中國人民所一致需要的，是要清算官僚政治，實現政治民主化，可是民主政治的條件，是需

要國民的法治觀念來維繫的，國父孫中山先生嘗說：「國於天地，必有以立，民主政治，賴以維繫而不敝者，其根本存於法律，必全國有其共同遵守之大法，斯政治之舉措有常軌」。民主精神的表現，是本於法，而不本於情，不能因地位之不同而不受法律的拘束，一切政事的處理，不能由統治者的好惡來決定。本於情，則易私，本於法，則不能不公，或不能不求其公，我國所謂：「禮不下庶人，刑不上大夫」。必須根除，始能有民主政治，現在政治之所以貪污。官吏所以敢貪贓枉法，并非國家無法，而身位高者，全可不受法律的拘束，小公務員犯了法，可以治死罪，做大官的犯了法，總可以避免責任，於是政府的法令等於具文。蔣主席於抗戰結束，建國開始的時候，重行提出建國新風尚：「誠」，「拙」，「實」，三字為社會倡導，我們知道誠的反面是虛偽，拙的反面是纖巧，實的反面是浮薄，一個社會未有以虛偽纖巧浮薄相尚的風氣，而能從事建設，豈僅不能從事建設，直可以誤國禍民而有餘，如魏晉的士大夫專事清談不務實際，北宋諸人於強敵壓境徒知作私戰守避的爭論，後世之批評者，都把晉之亂，宋之亡，歸罪於某幾個人，殊不知完全是那個時代的偽、巧、浮的不良風氣所遺下的罪孽，我們必須力行建國新風尚，根絕官僚政治，以樹立清明之政治。

官僚政治之形成，從政者之腐化亦其一也，故一個從政者所寶貴的，固然在其政才與政績，而更可寶貴的，則在其政治之風度，其風度潛力之所及，自足以感應人類，規時範俗，如風偃物，同趨一向，一個有政治抱負的人，不能不涵養政治家之風度，從事政治事業者，必須要有公忠謀國的崇高信念，為了達到造福民衆的抱負，即含詬忍辱亦所不辭，以堅貞強毅赴湯蹈火的精神，耐得住任何的煎熬，經得起任何的鍛鍊，其一言一行，必須做到「言必信，行必果」的作風，以資樹立現代

化的責任政治、因爲「民無信不立」。「上好信則民莫敢不用情」。政治家負有改造社會建設國家的重大責任，其言行的表現，必須絕對一致，不容失信於人，人民的眼睛是雪亮的，否則，必爲人民之唾棄也無疑。

西洋哲學家把簡單的生活和高超的思想，聯在一起後，實在很有道理，從政者沒有簡單的生活，高超的思想不能充分發揮的。昔人謂：細行不謹，終累大德，只有特立獨行的政治家，才能過得了。在這沉迷淪陷於物質生活的人羣中，有幾人能實行意志的生活，能領會這種生活的樂趣？從事政治事業的生活是意志的生活，他有百折不回的意志，堅忍不拔的操行，所以，「舉世譽之不加勸，舉世毀之而不加沮。」他有千萬人吾往矣」的氣概！堅強的意志來征服一切困難來効忠國家民族。昔人謂士不可不宏毅，所謂宏，就是度量，所謂毅，就是剛正，張江陵身當國家之重，不容宵小，絕不是排斥異己，而是剛正不阿，所以論政治者的度量，既要宏，又要毅，毅而不宏，固然失之隘，宏而不毅，更會失之濫，政治家不可不有此修養功夫。政治是衆人的事，非一手一足之力所可完成，所以政治家必須要能知人，能用人。「知人則哲」。政治家能否用得其人，是他整個事業成敗的關鍵，政治家不但要能用人，而且要能用學問能力比自己强的人，政治上最犯忌的就是主持的人往往喜歡用不如自己的人，深怕被用的人不安駕馭，或是成就蓋過自己。這是最偏狹，最沒有出息的心理。張居正能用戚繼光平倭寇，潘季馴治黃河，便是張居正的成功，胸襟狹，氣度淺，眼光短的人，曷足語此？

政治事業，是一澈底的英雄領袖底事業，然幹政治者，又絕不當以政事表顯其英雄之才情，完

成其領袖之地位，而在以其英雄才情領袖地位盡量犧牲於政事，故從政者，絕不應驕暴，更不當奢縱，而最要者，其理想雖高出一切，其自負雖不可一世，而其放置光輝處，則在其能屈抑自已的英武，而返身回到羣衆集團裏來，向羣衆中去學習，自已站在衆人當中，才可以領導衆人，現在是我國千載難得之建設機會，正需要有操守有作為之政治家，「用忍為國」的態度來拯救國家，否則只知不擇手段，一味爭取政權，以圖在政府得一官半職過過自已的「官」癮的政客，一定被歷史的鐵則所淘汰的。王安石云：「天地不足畏，祖宗不足法，人言不足恤。」正是當前大政治家應有的作法來建設新中國！抗戰勝來到今天，世界如現局，我們必須一致發揮堅毅宏偉的建國精神，砥礪苦行，堅忍奮發來轉移社會風氣，樹立建國新風尚，肅清貪污腐敗，提高行政效率，以從政者應有之風度，為實現民本主義的政治來清算官僚政治，同時必須建立民主制度，保證當政者實行「用諮博訪」以求進步，時時「可學於衆人」的制度，我們以為政府今天應拿出最高智慧，選任賢能，勤求民瘼，俾能根據事實，宣達民隱，以根絕官僚政治，對當前財政經濟危機，決定一個符合民生主義原則，裁抑豪强暴富的英勇政策，與循和平，民主，統一之路，向前邁進，以建設富强康樂的新中國。

（摘自「政治嚮導」第三十三期民三三、三、廿一）

二五　肅清官僚主義

葉青

革新運動底基本原則，有一個是「肅清官僚主義」。

這個原則在「我們的呼聲」中是與「實行民主政治」對舉的，其形式爲：「肅清官僚主義，實行民主政治」。因此，它是政治革新底原則。這當然是說政治上有官僚主義需要肅清。但在我看來，黨務中也有官僚主義。要黨務革新，亦非肅清官僚主義不可。老實說，就是軍事、教育和社會團體中也有官僚主義呢！官僚主義在中國是無所不在的，只有多寡問題，並無有無問題。絕非除開政府外只是黨務中纔有官僚主義的意思。

但是當我在二中全會裏猛力抨擊官僚主義，到再次討論黨務涉及它時，却引起了一種反感，以爲黨中根本沒有官僚主義。現在把六全大會「對於黨務報告之決議」翻起一看，却說有這幾句話：「年來黨務之主要缺點，在黨的民主精神不足。以致黨與黨員脫節，黨員與民衆脫節。馴至官僚主義侵入革命陣營中。」這不是黨務中有官僚主義的明證嗎？所以我現在要從黨務革新底立場上來談官僚主義。換言之，就是把肅清官僚主義作爲黨務革新底辦法，加以研究。

原來反對我主張在黨務中肅清官僚主義的人，有的或許是出於諱疾忌醫底心理。以爲那種主張會給敵黨以反宣傳的口實。其實官僚主義不僅是本黨纔有，一切黨都有的。共產黨內的機關主義、命令主義、形式主義，不是官僚主義是甚麼？民主同盟和其他黨更不能免。但以本黨爲革命黨之故，要勇於承認錯誤，勇於改正錯誤一些就是了。老實說，一個黨不怕有錯誤，而怕沒有承認和改正底勇氣。古人說：「過而能改，善莫大焉。」又說：「君子之過也，如日月之食焉。過也，人皆見之；及其更也，人皆仰之。」一個人如此，團體亦然。本黨應該勉爲君子，切不可學小人，即古人所說那種「掩其不善」的小人。「過而不改，是謂過也。」那就沒有辦法了。

現在我們來說官僚主義何以到黨務中來。一般人以為官僚是政治方面底行政人員，黨為社會團體，並非政府機關，何來官僚？沒有官僚又怎能有官僚主義？確實，官僚是政治方面底行政人員，要政府機關內纔有。但官僚主義則不限於政府機關了。在政府以外，如軍隊、學校、社團等等，雖無官僚，只要有機關，卽有類似官僚的行政人員或執行人員或辦事人員存在，可稱為「官僚的」著。這就會有官僚主義了。

甚麼叫做官僚主義？它從官僚政治而來。要說明它，非先說明官僚政治不可。官僚政治在西文為 Bureaucracy ，應譯為衙門政治。但從中文說來，衙門是死的，不是為治，為治需要人，而衙門內的官僚則正是行政人員，治理國事的。因此，Bureaucracy 就被譯為官僚政治了。這是對的。但官僚政治要有官僚纔行。官僚是職業官吏，專門經營政事，治理國家。這在貴族政治下是沒有的。到了君主政治，中央集權，國家統一，領土廣大，行政繁多，君主一人不能為治，要設官分職，這就需要做官的人了。中國底儒家，就以培養做官的人為事。及秦始皇統一以後，官僚便不可少。所以歷代用選舉和考試底方法把儒家所培養的人變為官僚。這就有官僚政治了。總理說：「在昔中央集權時代，盛行官僚政治。」很對，很對。

但這只是說明了官僚政治底起源，還不能使我們充分明白官僚政治之為何。要明白它，仍須把總理底話引出，並且多引出幾句來。他說：「在昔中央集權時代，盛行官僚政治。民眾之與政治若漠然不相關。其為官治固已。……官治云者，政治之權付之官僚，於人民無與。」官僚又怎樣行政治國呢？他必須設立機關，卽所謂衙門者，坐在那裏面去辦公。這就要講手續，看公文了。這要根

揣條文慣例，注意等因奉此。勞形案牘，發布命令。由上而下，用權作威。把這一切做好，就完盡責任，國家便治理了。

這樣，官僚政治是需要的。在君主政治時代，君主一人，不能事事躬親，非採用官僚政治不可。在民主時代，人民太多，不能人人躬親，也非採用官僚政治不可。這時叫做文官制度。六全大會通過的政綱，有「建立文官制度」一項。其它各黨派亦有類似的主張。可見官僚政治是我們求之不得的了。它並不壞。能實行，必能辦到認眞、負責，守法、奉公，使政治淸明，行政效率增進。近世的英國就像這樣，使人欣慕。

所以官僚政治從其本義說來是好的。但官僚政治一成爲作風，換言之變成官僚政治主義，即通常所謂官僚主義，那就不好了。這話怎樣說呢？即：只是看重機關，只是講究手續，只是批閱公文，只是使用命令，只是參考條文慣例，只是忙於等因奉此，只是由上而下，這就有所偏了。結果便會只知有政治的力量，軍事的力量，而不知有人民的力量；只是向上望，揣度上級底意旨，而不向下看，傾聽人民底呼聲；同時，便會脫離人民，脫離羣衆，而不接近人民，接近羣衆；一切只由上發動，由上推行，而不由下發動，由下推行；工作只是文字上的，形式上的，而不切合實際，發生實效。這不是機關主義、命令主義、形式主義嗎？其流弊所至，不是敷衍因循，就是鋪張應付；不是推諉拖延，就是陽奉陰違；不是苟且塞責，就是作假矇報。不用說，人民和羣衆都是完全處於被動地位的，不要他們自動，不要他們參加，根本不用他們底力量了。官僚萬能。他一會批公文，會做報告；無論什麼事都能應付，無論什麼問題都有辦法」；不能做要佯爲能做。弄壞了時來一個掩

飾，弄穿了時來一個欺騙。官僚主義到這裏，簡直墮落到十八重地獄去了。

所以官僚主義是壞的東西。它確實「是嘲笑的對象，是一種醜劣的頭銜。」這就「決不能成爲有系統有理論的主義」了。「所謂主義是一種思想、一種信仰與一種力量，是堂堂正正的，作爲對外的號召。」官僚主義不像這樣。它是「言人人殊」的，「也沒有官僚或官僚集團宣稱彼係信奉官僚主義……。今天，雖有官僚主義的實際，而無官僚主義的理論，故不得謂有此項主義。……所以說官僚並無主義。因之我們要革除的，不是什麽官僚主義，而是官僚作風。」這就要把肅清官僚主義改爲肅清官僚作風了。

其實，凡由人所做出的「實際」，均有其「理論」。因爲人在做時是本其心之所想及其信爲理之所宜的。故「實際」者，「思想」之結果，是通過了「信仰」，而後纔使人去做的。這所謂使，好像有「力量」強迫似的，所謂行乎其所不得不行。因此，旣有官僚主義底實際，就有官僚主義底理論。至於它底好壞問題，卽「醜劣」與否，乃爲一種價値判斷，是因人而異，因時而異因地而異的，社會主義者以資本主義爲醜劣，資本主義者則以資本主義爲美優或視爲當然。因此各種主義者皆自以其主義之「堂堂正正」。拿它來「號召」，只有新出現而未成爲實際並又關係於全體或多數人之利益且非得全體或多數人之贊成或參加不能實行的主義，纔需要如此。但這不是主義底必要條件。主義底必要條件是以思想、信仰、力量三者爲主的。

這樣，官僚主義就可以說是主義了。不過主義有自然生展性的和目的意識性的兩種。前者在出現時無主義之名，往往被後人認識出後纔給以名稱。官僚主義屬於前者。但在其初發生時仍是一由

思想再到信仰，又由信仰生出力量」的。官僚主義就是官主義，僚爲同僚或僚屬之意，等於英文名詞後的S。並無特殊的意思。官主義以做官爲主，始於儒家宗師之孔子。他以爲求學底目的和行道底方法就是做官，爲君主治國平天下或安人安百姓。他把做官看成堂堂正正的事，用以號召一切讀書人。他說：「耕也，餒在其中矣；學也，祿在其中矣。」弟子樊須請學稼，他說「吾不如老農」；請學爲圃，他說「吾不如老圃」。樊須出，他說「小人哉！樊須也。上好禮，則民莫敢不敬；上好信，則民莫敢不服；上好義，則民莫敢不用情。夫如是，則四方之民襁負其子而至矣，焉用稼？」繼承孔子的孟子，更是這樣。他說：「或勞心，或勞力。勞心者治人，勞力者治於人。治人者食於人，治於人者食人。天下之通義也。」所以「有大人之事，有小人之事」。「無君子莫治野人；無野人莫養君子。」他常常「後車數十乘，從者數百人，」到處找官做，沒有找得則「以傳食於諸侯」，「不以爲泰」。這樣，讀書是爲做官，所謂「學而優則仕」。因此，士與大夫相連，通稱「士大夫」。這就產生職業官吏了。所以官主義是從孔子開始的。確切地說是做官主義或升官發財主義。它由思想而信仰而力量，成爲風氣，是二千多年來的事實。這是否認不了的。

有了官就要有衙門。做了官也要進衙門。這便有同僚或僚屬，因而有官僚了。同時，必須辦公，否則爲尸位素餐。於是衙門政治——官僚政治就自然出現。從好的方面發揮，便是哲人政治、賢人政治、好人政治。孔子底思想完全像這樣。所以他以後的儒家莫不主張之。我已說過，官僚是必需，並不壞。其壞在勾結軍閥，依附武人，看重或造成權勢，聯絡或變爲政客，以及貪污腐化與其它種種惡習。所以官僚之爲流行的壞名詞，從民初起。以後常有所謂「軍閥官僚」和「官僚政客」一

類話。官僚政治，我也說過，是必需，並不壞。誰說辦公可以不要機關。不講手續。不看公文，不根據條文慣例，不注意等因奉此，不發佈命令，不使用權威，不由上而下？但若把這一套變成風氣，到處如此，只是如此，那就是官僚政治主義或官僚主義了。所以官僚主義從官僚政治來。把官僚政治作爲邏輯底起點，擴展開，一以貫之，造成一貫的見解（看法），一貫的樣式（樣法），一貫的動作（做法），就成了官僚主義。一貫的見解是思想，一貫的樣式是制度，一貫的動作是作風，皆爲主義。但制度和作風未實現時只是思想。所以說「主義就是一種思想」。這「一種思想」，並非無邏輯作用，無一貫精神的思想，而是也只是有邏輯作用有一貫精神的思想。可見邏輯作用和一貫精神爲思想成爲主義的條件。不論好的或壞的思想，只要有邏輯作用和一貫精神，就是主義。官僚主義如此，所以它可成立。說它只應叫做官僚作風，不應叫做官僚主義，是不知作風即主義，主義即作風，原本相通故。但我則寧用主義之名，因其含有思想、制度、作風主義，包括性較大。在必要時，方用作風之名。

以上說明了官僚主義是甚麼。通常所說的逢迎將順，狡詐欺騙，諂上驕下，假公濟私，違法舞弊，徇情作惡等等，乃官僚惡習或官僚政治底流弊，並非官僚主義，至少也不是官僚主義底本身。我們切勿站在道德立場，把政治上的一切罪惡都歸之於官僚主義，將它看成一個大垃圾堆。官僚主義底本身，概括地說，是機關主義，命令主義，形式主義，完全脫離羣衆，不用羣衆力量，不看重實際情形和實際效果的。甚麼「貪」、「狡」、「狠」、「騙」一類罪惡，固非官僚主義，也非官僚作風。如果說是，那末社會上一切貪、狡、狠、騙底行爲都是官僚作風了，一切貪夫，騙子，狡黠之徒，

狠心之輩都是官僚了。這說得通嗎？

明白了官僚主義為何，我們纔來說黨務中的官僚主義。依我底看法，黨在組織、訓練、宣傳、民運、工作等方面，無不為官僚主義所籠罩。現在且分別說明如後。

在組織方面，看重黨部。黨部外表堂皇，只有辦公人員出入其中，沒有黨員出入其中。招牌很大，門禁森嚴。黨部在實際上也脫離了黨員，只是一個機關。但有了這機關便算夠足。其次是看重幹部。他有知識和地位，可任委員或職員。有了他們，黨部中就可辦公文，發命令。而委員和職員，除在最近甫者由選舉產生外，皆是委任。這委任是憑他們與上面底關係，並不根據工作成績或從羣衆中選拔的。對於黨員，亦只注重知識和地位，而忽視廣大的工農羣衆。並且只要有黨證，便是黨員，不問其為黨工作與否。黨章規定了代表大會和選舉，但各級黨部不遵守，長期實行委任制，最近纔有遵守事實。紀律則規定了規定，違反的不照規定議處，議處亦只及於下面底某些無地位的黨員。有地位的，官階高的，完全縱之，不施以紀律上的制裁。凡此種種，有一樣不是官僚主義嗎？

在訓練方面，偏於設班、立團、辦校、分班次，開課程，形成訓練機關。結果受訓限於少數人，並且限於知識份子和上層黨員。對於用區分部會議，用日常工作，用實際鬥爭訓練廣大的一般黨員和下層黨員的事，則不加注意。入訓練機關受訓者，雖知識份子，並且率有資產，亦賠錢很多。無機會入訓練機關受訓的多數黨員，雖是既少知識，又少資產，亦不賜與片紙。訓練機關中的功課，不注意現實政治需要和革命鬥爭需要，而只注意於純粹學術與行政技術。關於思想政治者，只有「總理遺教」，「總裁言行」等，內容亦不求切合現實政治需要和革命鬥爭需要。其講授酷似牧師

唸經。牧師不管時代如何，實際怎樣變化，他總是把多年著成的「聖經」拿在教堂內高聲朗誦。這種唸經有甚麼作用，他也不管，只是照例唸。聘請講課的人，只以地位爲標準，並不注意於其實際研究之如何，及其思想主張之是否與訓練目的相合，與黨底主義政策相合。有班有課有講師就是訓練，內容與成績則不關重要。總之這是辦公，辦例行公事。只要訓練機關底氣象莊嚴，場面廣闊，標語高大，隊伍整齊……就算成功了。凡此種種，又有一樣不是官僚主義嗎？

在宣傳方面，只見宣傳機關動作，甚至只見其首長作動，絕不注意到思想工作者，政論工作者及一般文化工作者底動作，更不注意到黨員羣衆底動作了。各級宣傳主持者，從沒有動員這些工作者和黨員造成羣策羣力的宣傳活動的思想。方法則限於文字一面，只注意到報紙，刊物、書店、忽視千百萬黨員底口頭宣傳之發動，指導與督促。而在報紙、刊物、書店方面，只要有了就算宣傳，並不問其內容如何。假如問內容，也只要不明白反對黨底主義便够了。實際上相異相反，是沒有關係的。對政策，就明白相異相反，只要不提出名來，也沒有關係。所以一切都採自由主義的態度。尤其內容大多是一般的哲學，科學，文學，不求切合現實的政治需要和鬥爭需要。整個的宣傳，是辦例行公事。如果有鬥爭和論戰，都是應付。從沒有爭取主動，展開運動以謀先發制人和吸引羣衆的意思。凡此種種又有一樣不是官僚主義嗎？

在民運方面，一切民衆團體往往只有空洞的機關，沒有實際的會員。但團體很多，房子不易找，於是把無數人民團體底招牌掛在一棟房子外面。內面房間有限，一個團體連一間房也沒有。無關，因爲那是沒有職員的。所以人民團體連機關都不設，辦公更不必要，只須掛個招牌就行了。一說

民衆團體開會，只能由代表參加。無論籌備甚麼，或紀念甚麼，或組織聯合會，或開民衆大會，或做黨政軍聯合紀念週，總是那幾個代表，即以當代表爲職業的人，沒有廣大的會員羣衆參加。還是清黨以來懼怕民衆運動的結果。清黨以來，民運廢弛，根本不想動員民衆。弄團體，掛招牌，乃是爲了應付上面和點綴場面，並非從民衆出發，爲了民衆。有時迫於需要組織團體，需要一過去，團體便消滅。常常還有成立會一開卽行消滅的事。而領導方式則不經過黨團，只須黨發一命令或派一代表便成功。甚麼都簡單得很。凡此種種，又有一樣不是官僚主義嗎？

在工作方面，偏於機關內面，忽視機關外面。上面不斷發命令，下面不斷報告。結果公文一大堆。文書、司書和油印人員忙個不了。問其實際則空無所有。報告是假的，統計是虛的，上下相瞞。各級黨部底決議，會一開後，頂多是發下一紙命令，或者把決議印成一册，分發重要黨部和幹部放在書架子上，原案歸擋。對於黨內訓練和黨外宣傳，都再不提及它了。講到實行，那就是把決議送交政府。還只須辦一個公文就够了，不必號召所屬黨部和黨員去實行的。此外，一談到工作，往往是來一個計劃，一個預算。機關、經費、人事等問題遂連帶而來。發動黨員或發動羣衆或發動人民來做工作，是夢也不會想過的。時局如何，來一個示威遊行，展開運動，更連夢都不敢做，就是發宣言，開座談會，舉行講演，也是受刺激，受逼迫不過時的一種應付。黨部不策動，黨員不自動，一切聽之。可省卽省，多一事不如少一事。凡此種種，又有一樣不是官僚主義嗎？

所以從組織，訓練、宣傳、民運、工作等等看來，黨完全被官僚主義淹沒了。這怎能說黨務之中沒有官僚主義呢？否認事實是不對的。我們應該承認官僚主義底存在和充斥，主張肅淸它。諱疾

忌諱，其結果是爲盜名而受實禍。我們要拿出革命黨底本色來，實事求是。總理和總裁對於黨底錯誤，都是無情指摘，竭力改正的。我們要有這樣的勇氣和態度。

必須知道，本黨有主義有政策而不能夠貫徹，有幹部有黨員而不發生力量，即官僚主義所使之然。官僚主義是腐蝕本黨的細菌，不容存在。一定要肅清官僚。否則任何制度均不能運用，任何辦法均不能成功，任何人也不能做好。我們要改變作風。必須作風改變過來，良善的制度，辦法和人纔能得其用。不然，制度，辦法和人就良善了，作風不改變，結果也是一樣的。所以我們必須把官僚主義從黨底每一角落，每一事情中驅逐出去。

我們應有的作風是民主作風。爲甚麽呢？因爲我們主張三民主義故。總理說民族民權民生三大主義，皆基本於民。」何況民權主義就是民主主義——優秀的和高級的民主主義呢？這種民主作風既隨三民主義以俱來，所以爲本黨所固有。興中會之主張「羣策羣力」，「一心一德」，即屬證明。凡事看重民衆，注重羣力，即能實行公開，由下而上，表現衆意。這樣就能大家負責，運用羣力，共同行動了。其能切合實際情形，發生實際效果，自不待言。所以民主作風是與官僚主義相反的作風。本黨必須與以發揚，造成一種新風氣。

但要發揚民主作風，必須肅清官僚主義。舊的不去，新的不生。要立就要有所破。革命本是爲建設，而必先之以破壞者，即此。所以六全大會特別指出「官僚主義侵入革命陣營中」來之一事。革新運動因此把肅清官僚主義作爲基本原則。黨應號召全黨同志，注意官僚主義之爲害，一致反對，由此展開一個肅清官僚主義的運動，是必要的。惟有如此，纔能爲民主作風開闢來路。

現在這一運動急須開始。在黨底報紙和刊物上要無情地批判官僚主義，並闡述民主作風底內容與形式及其應用範圍。各級黨部底執監委會及區分部會，均須對官僚主義與民主作風，詳加研討，具體指明，互相對照。由此實行自我批評，以求澈底肅清舊的落後的官僚主義，造成新的進步的民主作風。我們需要一個真正整風運動，擾動全黨的整風運動。

（摘自「革新」第一卷十一期民卅五、十、五、）

二六 撲滅官僚主義

武維揚

辛亥革命僅在形式上革除了皇帝的龍廷，實際上封建餘毒仍禍延民國，袁世凱之流固做其帝王夢，而帝王思想尤為軍閥相承之衣鉢，因此，民國成立以來，弄權的軍閥政客各自稱雄割據，獨霸一方，以致國家亂七糟八，永不能步上軌道。所以國父要改組國民黨發揚革命精神，繼有「再革命」的北伐軍之掃蕩群醜，完成統一。可是，北伐成功了嗎？革命軍所向無敵，定中原，沿江東下，渡河而北，跨長城直達東北，戰無不勝，攻無不克，青天白日滿地紅國旗飄揚於全國。北伐勝利了嗎？在軍事上連戰皆捷北定幽燕之日，封建殘餘的官僚集團，正化整為零的滲入革命陣營，搖身一變以革命份子自居，以「無形」之陣，大舉南征，攻入革命政府心臟，據要津，竊重權，於是貪污之風盛行，官商結納，政治乃如黃河堤決，濁化泛濫，民不堪命。

由於政治官僚化，專講人事關係，論情面，結私黨，但求「敷衍公事」，不顧行政效率。「

朝裏無人莫做官」，多少青年悲觀失望甚至走極端，「逼上梁山」。在今天，官做得越大事情越少，官越小事情越煩重，在機關裏，養尊處優的多是一無所事，而終日埋葬於公文堆中的則「吃不飽，餓不死」。你會吹牛拍馬逢迎上司陷害同事就有出路，可以升官，可以發財。你有膽量造反也有出路，正是「要做官，殺人放火受招安」。你如果奉公守法，安分守己，只好不死不活的做牛馬，永不得翻身。這樣中國還有什麼希望，政治如何能清明？如何能有進步？

由於政治的腐敗，「一家淫樂千家哭」，「苛政猛於虎」，官吏成刀俎，人民爲魚肉。少數的「有辦法」的生活在天堂，而大多數人則全打入十八層地獄。懲治貪污？那全是撲蒼蠅打蚊虫，法網如蛛網，土蜂即可一衝而過，遑論其他。請問，小公務員的收入尚不及大人先生們僕賞之餘，到了山窮水盡無路可走的時候，廉恥之防不攻自破，爲了活命，你還有什麼話說？請問除此之外何路可走？

官僚與商業資本，數十年來如膠似漆，抗戰軍興更結不解緣。官僚是「風」，資本是「火」，風助火勢，遂成燎原之災，劫後餘生焉得不傾家蕩產？官僚資本甚於洪水猛獸，吞噬了民族工業，吞噬了中小產階級，使得那些倚揣餬濡的商人與平民一齊下海，沒入於饑饉汪洋大海而不能自拔。

在今天，官僚主義是中華民國的喪門星，我們要救國，要自救，惟有打倒官僚政治，肅清官僚資本，千萬人一條心，結成鐵的陣營，撲滅官僚主義！

（摘自「進步」第一卷十一期民三六、九、廿）

論剷除官僚政治在戡建期中的重要性

陳中民

一般關心國事的名流學者，近年來特別看穿了官僚政治的弊害，毅然紛起舉兵討伐。然而，對官僚政治的意義，則見智見仁，尚無定論。在英文Bureaucracy這個字的解釋有三：1.主官控制機關，一味遵行舊制度，因而使之變為狹硬而形式之例制，缺乏彈性和機智。2.同樣，乃主官有全權管制部屬，通常不憑法律之責任制度也。3.政府官吏集中之表現，由上面看來，簡單說，就是主官控制部屬，富於保守之政治制度，但這與中國目前所有的官僚政治比起來，就迥然不同了。因為在中國的官僚，如果能控制部屬，富於保守的辦事，比較也就難能可貴。真正的官僚政治，根本就不會認真辦事；而且大半均有貪污的過失，我給它下一個定義：「以做官為目的，以貪污為手段的自私傲慢之政治作風。」

在這裏，也許有人要問，做官並不就是壞；不有官，事何能治？我也承認在無政府主義尚不能成為事實，應該有官；但設官的目的，是在治理衆人之事，如以做官為目的，當然就是官僚政治了，有了自私，就有貪污的劣迹；有了傲慢，就必僨事，中國政治之未上軌道者，良源於茲也！

至於官僚政治具體的表現在：

（一）人的方面：對上見面就是九十度的鞠躬禮，長官的吩咐，就是聖旨，不管對與不對，洗耳靜聽，唯命是從，放屁也是香的。做的方面當然是八面玲瓏，一說一個哈哈，見有妨害自己的，不妨出其不意，來個馬後砲，間或欺哄赫詐，顯顯威風，使不敢再在太歲頭上搔癢而後已。對下自然是

派頭十足，滿口官腔，實則故爲敲索，只要能甘拜下風，自然會官運亨通了，官僚政治在整個用人方面，雖然考試院門口有「選賢任能」幾個大字，但全國各機關，有好多是選的「賢」和任的「能」呢？小官上任，不消說，沾親帶故與同鄉同學先佔了便宜。此外就是賢能，也休想躍進龍門一步，大官上任，首重派系，加入小組織的，天然是一套齊全的班子，滿額之外，仍可額外錄用；反正國家的預算可以追加，多用幾個官錢不做事的人，毫無關係。局外人雖才懷隨和，抱有「期月可成」的本領，仍以「裁員」「沒有缺」等漂亮口吻，閉門不納。所以有志節的人，自甘淡泊，不願與世浮沉；有官癮的人，又不得不向官僚政治低頭，由同流而漸合汚，只要善於利用「走路線」的「竅」，未幾亦可以祿位高昇，鼎食鐘鳴了。

（二）事的方面：原則上是推拖拉騙，分析起來，在政治上是「不求有功，但求無過」，科員們天天「等因奉此」，長官們天天花天酒地。公文不問性質如何，層層照轉，笑話百出，（筆者曾在西南辦過防止黃荳的公文）案件辦理後不管應否執行，總是束之高閣，到頭來推卸了事，所謂「治理衆人之事」者，只有天曉得。在軍事上，不管那個部隊，很少有足額，長官層層吃缺，拖扣軍餉，士兵沒有鍋碗，行軍時又何能保持秩序。經濟方面，也全爲官僚暗中把持，壟斷操縱，遇到輿論鬧得厲害的時候，勉強來一下親查，結果「事出有因，查無實據」了事。像這種人事沒有制度，軍事政治經濟各方面齊陷於腐敗的畸形現象，可說全部是官僚政治作祟的結果。坐使人心浮動，予奸匪以擴大叛亂的機會，國家的危機，一天天的到了歷史上空前未有的險惡場面。

戡亂已經三年了，如今奸匪依然猖獗如故，這可看出過去的失策。老實說，戡亂如只單靠軍事

，是絕不會收到效果的。軍事不與政治，經濟配合，民衆就不能組織，士氣無法振奮，匪勢也只會有增無減。慶父不除，魯難未已；和坤伏法，民心乃甘，孔子雖有「爲政不得罪於巨室」的主張，但也曾殺過少正卯，今天政府在實施新經濟政策，應決心剷除官僚政治，用新人，行新政，以大刀闊斧的手段，採治亂國用重典的精神，就可一新天下耳目。另方面徵收豪門資本，拿來多開幾個工廠，增加生產。多修幾條鐵路，便利交通。多辦幾所設備優良的研究機構，闡揚科學。使全國上下，不分黨派，不分男女，一齊在戡亂建國的旗幟下，「興天下之大利，除天下之大害」。咬緊牙關，埋頭苦幹，我相信，今年年底，一定可以肅清黃河以南的[illegible]，明年國慶日，一定可以直抵佳木斯，痛飲一場，戡亂成功，建國工作也一定會很順利的「迎頭趕上」了。

（摘自「新時代」第四期，三七，九，十六，）